BAPA(N)- 221

पंचायती राज प्रशासन

PANCHAYATI RAJ ADMINISTRATION

उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय-हल्द्वानी
फोन नं. 05946 – 261122, 261123
टॉल फ्री नं.18001804025
ई – मेल info@uou.ac.in
http://uou.ac.in

अध्ययन मंडल

प्रोफेसर गिरिजा प्रसाद पाण्डे निदेशक- समाज विज्ञान विद्याशाखा उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड	प्रोफेसर अल्का धमेजा, लोक प्रशासन विभाग इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, दिल्ली
प्रोफेसर उमा मैदुरी, लोक प्रशासन विभाग इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय, दिल्ली	प्रोफेसर बी0 अरूण कुमार, लोक प्रशासन विभाग वर्धमान महावीर खुला विश्वविद्यालय, कोटा, राजस्थान
डॉ0 घनश्याम जोशी (असिस्टेन्ट प्रोफेसर) लोक प्रशासन विभाग उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड	श्री सुमित सिंह (असिस्टेन्ट प्रोफेसर- एसी) लोक प्रशासन विभाग उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड
श्री शुभांकर शुक्ला (असिस्टेन्ट प्रोफेसर- एसी) लोक प्रशासन विभाग उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड	श्री प्रमोद चन्याल (असिस्टेन्ट प्रोफेसर- एसी) लोक प्रशासन विभाग उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड
पाठ्यक्रम संकलन और सम्पादन डॉ0 घनश्याम जोशी(असिस्टेन्ट प्रोफेसर) कार्यक्रम समन्वयक, लोक प्रशासन लोक प्रशासन विभाग, उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी, उत्तराखण्ड	

इकाई लेखक

डॉ0 घनश्याम जोशी, असिस्टेंट प्रोफेसर, लोक प्रशासन विभाग उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी
डॉ0 छाया कुंवर, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेंटर, देहरादून

प्रकाशन वर्ष- 2025

कापीराइट @ उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय

प्रकाशन- निदेशालय अध्ययन एवं प्रकाशन, उत्तराखण्ड मुक्त विश्वविद्यालय, हल्द्वानी- 263139

अनुक्रम

खण्ड- 1 पंचायती राज, विकेन्द्रीकरण और स्थानीय स्वशासन		
1	प्राचीन काल में पंच-प्रणाली और पंचायतों का स्वरूप	
2	भारत में पंचायती राज की स्थिति और सुदृढ़िकरण के प्रयास	
3	विकेन्द्रीकरण- अवधारणा, आवश्यकता एवं महत्व	
4	स्थानीय ज्ञवशासन की अवधारणा और पंचायतें	
खण्ड- 2 तिहत्तरवां संविधान संशोधन, ग्रामसभा और त्री-स्तरीय पंचायत व्यवस्था		
5	तिहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम	
6	ग्राम सभा	
7	ग्राम पंचायत- स्वरूप, चुनाव-प्रणाली, अधिकार एवं शक्तियां	
8	क्षेत्र पंचायत- स्वरूप, चुनाव-प्रणाली, अधिकार एवं शक्तियां	
9	जिला पंचायत- स्वरूप, चुनाव-प्रणाली, अधिकार एवं शक्तियां	
खण्ड- 3 पंचायत समितियां, वित्त व्यवस्था और वित्त हस्तांतरण		
10	पंचायतों की समितियां	
11	पंचायतों में वित्त व्यवस्था एवं प्रबन्ध	
12	जिला नियोजन समिति	
13	पंचायतों में कार्य, क्रमिक और वित्त का हस्तांतरण	
खण्ड- 4 पंचायत: दस्तावेजीकरण, सरकारी विभागों के साथ तालमेल, मनरेगा, आर0टी0आई0 और सामाजिक अंकेक्षण		
14	पंचायतों मं दस्तावेजीकरण	
15	पंचायतों के बीच समन्वय तथा सरकारी विभागों के साथ तालमेल	
16	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) कार्यक्रम और पंचायतों की भूमिका	
17	पंचायती राज एवं सूचना का अधिकार	
18	सामाजिक अंकेक्षण प्रक्रिया एवं लाभ	

इकाई-1 प्राचीन काल में पंच प्रणाली एवं पंचायतों का स्वरूप

इकाई की संरचना

1.0 प्रस्तावना
1.1 उद्देश्य
1.2 पंच-परमेश्वर की प्रणाली
1.3 स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में पंचायत व्यवस्था
1.4 पंच-परमेश्वर (कहानी)
1.5 सारांश
1.6 शब्दावली
1.7 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
1.8 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
1.9 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
1.10 निबन्धात्मक प्रश्न

1.0 प्रस्तावना

पंचायती राज का इतिहास कोई नया नहीं, अपितु यह आदिकाल से हमारी पुरातन धरोहर है। भारतीय ग्रामीण व्यवस्था में सामुदायिकता की भावना प्राचीन काल से विद्यमान रही है। इसी सामुदायिकता व परम्परागत संगठन के आधार पर पंचायत व्यवस्था का जन्म हुआ। इसीलिए हमारे देश में पंचायतों की व्यवस्था भी सदियों से चली आ रही है। भारतीय संस्कृति के विकास के साथ पंचायती व्यवस्था का जन्म और विकास हुआ। पंचायत शब्द पंच+आयत से बना है। पंच का अर्थ है, समुदाय या संस्था तथा आयत का अर्थ है विकास या विस्तार। अतः सामूहिक रूप से गांव का विकास ही पंचायत का वास्तविक अर्थ है। ये संस्थाऐं हमारे समाज की बुनियादी संस्थाऐं हैं और किसी न किसी रूप में ये संस्थाऐं हमारी संस्कृति व शासन प्रणाली का अभिन्न हिस्सा रही हैं। ग्रामीण क्षेत्रों के विकास, प्रशासन व न्याय की जिम्मेदारी इन्हीं संस्थाओं की थी। राजा महाराजा भी स्थानीय स्तर पर कामकाज के संचालन हेतु इन्हीं संस्थाओं पर निर्भर रहते थे। स्थानीय स्तर पर सत्ता एक व्यक्ति के हाथ में न रह कर सामूहिक रहती थी। इसीलिए इन्हें गणतन्त्र की स्थानीय इकाईयों के रूप में मान-सम्मान दिया जाता था। ग्राम पंचायत ग्रामीण क्षेत्रों में शासन प्रबन्ध, शान्ति और सुरक्षा की एकमात्र संस्थाऐं रही हैं। डाक्टर राधाकुमुद मुखर्जी ने लिखा है कि ये समस्त जनता की सामान्य सभा के रूप में अपने सदस्यों के समान अधिकारों, स्वतंत्रताओं के लिए निर्मित होती हैं, ताकि सबमें समानता, स्वतंत्रता तथा बुधुत्व का विचार दृढ़ रहे। अतः यह कहा जा सकता है कि हमारे देश में पंचायती राज का गौरवशाली अतीत रहा है।

1.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप -

- प्राचीन काल में मौजूद पंचायतों के स्वरुप और पंच-परमेश्वर की व्यवस्था के विषय में जान पायेंगे।
- मुंशी प्रेमचन्द्र की कहानी के माध्यम से यह जान पायेंगे कि किस प्रकार पंचायत में निणर्य देने के लिए सर्वोच्च पद की क्या मर्यादा व गरिमा है होती है?

1.2 पंच-परमेश्वर प्रणाली

प्राचीन काल में पंचायतों का स्वरूप कुछ और था। यद्यपि इन संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा नहीं प्राप्त था, लेकिन गांवों से जुड़े विकास व न्याय सम्बन्धित निर्णयों के लिए ये संस्थाऐं पूर्ण रूप से जिम्मेदार थीं। प्राचीन काल में गांवों में पंच-परमेश्वर प्रणाली मौजूद थी। गांव में सर्वसहमति से चुने गये पाँच गणमान्य व बुद्धिमान व्यक्तियों को गांव में न्याय व्यवस्था बनाने व गांव के विकास हेतु निर्णय लेने का अधिकार था। उन्हें तो पंच-परमेश्वर तक कहा जाता था। पंच-परमेश्वर द्वारा न्याय को सरल और सुलभ बनाने की प्रथा काफी मजबूत थी। उस समय ये पंच एक संस्था के रूप में कार्य करते थे। गांव के झगड़े, गांव की व्यवस्थाऐं सुधारना जैसे मुख्य कार्य पंच-परमेश्वर संस्था किया करती थी। उसके कायदे-कानून लिखित नहीं होते थे, फिर भी उनका प्रभाव समाज पर ज्यादा होता था। पंचों के फैसले के खिलाफ जाने की कोई सोच भी नहीं सकता था। पंचों का सम्मान बहुत था व उनके पास समाज का भरोसा और ताकत भी थी। लोग पंचों के प्रति बड़ा विश्वास रखते थे और उनका निर्णय सहज स्वीकार कर लेते थे। पंच-परमेश्वर भी बिना किसी पक्षपात के कोई निर्णय किया करती थी। मुंशी प्रेमचन्द ने अपनी कहानी पंच-परमेश्वर द्वारा प्राचीन काल में स्थापित इस पंच-प्रणाली को बहुत सरल तरीके से समझाया है। प्राचीन काल में जातिगत व कबाइली पंचायतों का भी जिक्र भी मिलता है। इन पंचायतों के प्रमुख गांव के विद्वान व कबीले के मुखिया हुआ करते थे। इन पंचायतों में कोई भी निर्णय लेने हेतु तब तक विचार-विमर्श किया जाता था, जब तक कि सर्वसहमति से निर्णय न हो जाये।

1.3 स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में पंचायत व्यवस्था

राजा-महाराजा काल में स्थानीय स्वशासन को काफी महत्व दिया गया। उनके द्वारा भी जनता को सत्ता सौंपने की प्रथा को अपनाया गया। भारत जैसे विशाल देश को एक केन्द्र से शासित करना राजाओं व सम्राटों के लिए सम्भव नहीं था। अतः राज्य को सूबों, जनपद, ग्राम समितियों अथवा ग्राम सभाओं में बांटा गया। वेदों, बौद्ध ग्रन्थों, जातक कथाओं, उपनिषदों आदि में इस व्यवस्था के रूप में पंचायतों के आस्तित्व के पूर्ण साक्ष्य मिलते हैं। मनुस्मृति तथा महाभारत के शांति पर्व में ग्राम सभाओं का उल्लेख है। रामायण में इसका वर्णन जनपदों के नाम से आता है। महाभारत काल में भी इन संस्थानों को पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त थी। वैदिक कालीन तथा उत्तर वैदिक कालीन इतिहास के अवलोकन में यह बात स्पष्ट हो गई है कि प्राचीन भारत का प्रत्येक ग्राम एक छोटा सा स्वायत्त राज्य था। इस प्रकार के कई छोटे-छोटे गांवों छोटे-छोटे प्रादेशिक संघ मिलकर बड़े संघ बन जाते थे। संघ पूर्णतःस्वावलम्बी थे तथा एक-

दूसरे से बड़ी अच्छी तरह जुड़े हुए तथा सम्बन्धित थे। कौटिल्य के अर्थशास्त्र में भी गांव के छोटे-छोटे गणराज्य की बात कही गई है। सर चार्ल्स मेटकाफ ने तो पंचायतों के लिये गांवों को छोटे-छोटे गणतन्त्र कहा था, जो स्वयं में आत्मनिर्भर थे। बौद्ध व मौर्य काल के समय पंचायतों के आस्तित्व की बात कही गई है। बौद्ध काल के संघों की कार्य पद्धति ग्राम राज्य की प्रथा को दर्शाती है। बौद्ध संघों के शासन की प्रणाली वस्तुतः भारत की ग्राम पंचायतों तथा ग्राम संघों से ही ली गई थी। गुप्त काल में भी ग्राम समितियां पंचायतों के रूप में कार्य करती थीं। चन्द्रगुप्त के दरबार में रहने वाले यूनानी राजदूत मैगस्थनीज के वृतान्त से उसके बारे में काफी सामग्री मिलती है। मैगस्थनीज के वृतान्त से उस समय के नगर प्रशासन तथा ग्राम प्रशासन पर खासा प्रकाश पड़ता है। नगरों का प्रशासन भी पंचायती प्रणाली से ही होता था और पाटलिपुत्र का प्रशासन उसकी सफलता का सूचक है। मैगस्थनीज के अनुसार नगर प्रशासन भी ग्राम प्रशासन की भाँति ही होता था। नगर का शासन एक निर्वाचित संस्था के हाथ में होता था जिसमें 30 सदस्य होते थे। सदस्य 6 समितियों में विभक्त होते थे। प्रत्येक समिति अलग-अलग विषयों का प्रबन्धन करती थी। कुछ विषय अवश्य ऐसे थे जो सीधी राजकीय नियंत्रण में होते थे।

प्राचीन काल में राजा लोग महत्वपूर्ण निर्णय लेते समय इन पंचायतों से पूर्ण विचार-विमर्श करते थे। स्थानीय स्वशासन की ये संस्थाऐं स्थानीय स्तर पर अपना शासन खुद चलाती थीं। लोग अपने विकास के बारे में खुद सोचते थे। अपनी समस्याऐं स्वयं हल करते थे एवं अपने निर्णय स्वयं लेते थे। वास्तव में जिस स्वशासन की बात हम आज कर रहे हैं, असली स्वशासन वही था। यह कह सकते हैं कि हमारे गांव का काम गांव में और गांव का राज गांव में था। पंचायतें हमारे गांव समाज की ताकत थी।

ग्रामों के इस संगठनों की सफलता का रहस्य केवल यह था कि ग्रामीण अपने अधिकारों की अपेक्षा कर्तव्यों की अधिक चिन्ता करते थे। इस तरह भारत के ग्रामों के संगठन की परम्परा उत्पन्न हुई, पनपी और इसमें दीर्घकाल तक सफलता से देश के ग्रामीणों को समृद्ध, सुसम्पन्न तथा आत्मनिर्भर बनाया। पंचायतों के कारण ही काफी समय तक विदेशी अपना आर्थिक प्रभुत्व जमाने में असमर्थ रहे।

मध्य काल में पंचायतों के विकास पर खास ध्यान नहीं दिया गया। इस दौरान समय-समय पर विदेशियों के आक्रमण भारत में हुए। मुगलों के भारत में आधिपत्य के साथ ही शासन प्रणाली में नकारात्मक बदलाव आये। लोगों की अपनी बनाई हुई व्यवस्थाऐं चरमराकर धराशायी हो गई। समस्त सत्ता व शक्ति बादशाह और उसके खास कर्मचारियों के हाथों में केन्द्रित हो गयी। यद्यापि मुगल बादशाह अकबर द्वारा स्थानीय स्वशासन को महत्व दिया गया और उस समय ग्राम स्तरीय समस्त कार्य पंचायतों द्वारा ही किया जाता था। लेकिन अन्य शासकों के शासनकाल में पंचायत व्यवस्था का धीरे-धीरे विघटन का दौर शुरू हुआ, जो ब्रिटिश काल के दौरान भी अंग्रेजों की केन्द्रीकरण की नीति के कारण चलता रहा। पंच-परमेश्वर प्रथा की अवहेलना से पंचायतों व स्थानीय स्वशासन को गहरा झटका लगा। जिसके परिणाम स्वरूप जो छोटे-छोटे विवाद पहले गांव में ही सुलझ जाया करते थे, अब वह दबाये जाने लगे व सदियों से चली आ रही स्थानीय स्तर पर विवाद निपटाने की प्रथा का स्थान कोर्ट कचहरी ने लेना शुरू किया। जिन प्राकृतिक संसाधनों की सुरक्षा व उपयोग गांव वाले स्वयं करते थे वे सब अंग्रेजी शासन के अन्तर्गत आ गये और उनका प्रबन्धन भी सरकार के हाथों चला गया। स्थानीय लोगों के अधिकार समाप्त हो गये ।

कुल मिला कर यह कहा जा सकता है कि स्थानीय स्वशासन की परम्परा प्राचीन काल में काफी मजबूत थी। स्थानीय स्वशासन की संस्थाऐं जन-समुदाय की आवाज हुआ करती थी। वर्तमान की पंचायत व्यवस्था का मूल आधार हमारी पुरानी सामुदायिक व्यवस्था ही है। यद्यपि मध्यकाल व ब्रिटिश काल मे पंचायती राज व्यवस्था लडखड़ा गई थी, लेकिन भारत की स्वतन्त्रता के पश्चात् स्थानीय स्वशासन को मजबूत बनाने के लिए पुनः प्रयास शुरू हुए और पंचायती राज व्यवस्था भारत मे पुनः स्थापित की गई। जिसके बारे में आप विस्तार से अध्याय तीन में पढ़ेंगे।

1.4 पंच-परमेश्वर (कहानी) मुन्शी प्रेमचन्द

जुम्मन शेख और अलगू चौधरी में गाढ़ी मित्रता थी और साझे में खेती होती थी। कुछ लेन-देन में भी साझा था। एक को दूसरे पर अटल विश्वास था। जुम्मन जब हज करने जाते और अलगू जब कभी बाहर जाते तो एक-दुसरे पर अपना घर छोड़ देते थे। उनमें न खान-पान का व्यवहार था, न धर्म का नाता केवल विचार मिलते थे। मित्रता का मूल मंत्र भी यही है।

जुम्मन शेख की एक बूढ़ी खाला (मौसी) थी। उसके पास कुछ थोड़ी-सी मिलकियत(जमीन-जायजाद) थी, परन्तु उसके निकट सम्बन्धियों में कोई न था। जुम्मन ने लम्बे-चौड़े वादे करके यह मिलकियत अपने नाम लिखवा ली थी। जब तक दान-पत्र की रजिस्ट्री न हुई थी, तब तक खलाजान का खूब आदर सत्कार किया गया। उन्हें खूब स्वादिष्ट पदार्थ खिलाये गये। हलवे-पुलाव की वर्षा सी की गयी, पर रजिस्ट्री की मुहर ने इन खतिरदारियों पर भी मानो मुहर लगा दी। जुम्मन की पत्नी करीमन रोटियों के साथ कड़वी बातों के कुछ तेज-तीखे ताने भी देने लगी। जुम्मन शेख भी निठुर हो गये। अब बेचारी खालाजान को प्राय रोज ही ऐसी बातें सुननी पड़ती थी। बुढ़िया न जाने कब तक जीयेगी। दो-तीन बीघे ऊसर क्या दे दिया मानो मोल ले लिया है। कुछ दिन खालाजान ने सुना और सहा पर जब न सहा गया तब जुम्मन से शिकायत की। जुम्मन ने गृहस्वामिनी के प्रबन्ध में दखल देना उचित न समझा। कुछ दिन तक और यूं ही रो-धो कर काम चलता रहा। अन्त को एक दिन खाला ने जुम्मन से कहा- बेटा तुम्हारे साथ मेरा निवाह न होगा। तुम मुझे रूपये दे दिया करो, मैं अपना पका खा लूंगी।

जुम्मन ने धृष्टता के साथ उत्तर दिया- रूपये क्या यहाँ फलते है? खाला ने नम्रता से कहा- मुझे कुछ रूखा-सूखा चाहिए भी कि नहीं? जुम्मन ने गम्भीर स्वर से जबाब दिया- तो कोई यह थोड़े ही समझा था कि तुम मौत से लड़कर आयी हो। खाला बिगड गयी, उन्होंने पंचायत करने की धमकी दी। जुम्मन हंसे, जिस तरह कोई शिकारी हिरन को जाल की तरफ जाते देखकर मन ही मन में हंसता है। वह बोले हाँ, जरुर पंचायत करो, फैसला हो जाए। मुझे भी यह रात-दिन की खट-पट पसन्द नहीं।

पंचायत में किसकी जीत होगी? इस विषय में जुम्मन को कोई भी सन्देह न था। आस-पास के गांवों में ऐसा कौन था, जो उनके अनुग्रहों का ऋणि न हो? ऐसा कौन था जो उसको शत्रु बनाने का साहस कर सकें? किसमें इतना बल था जो उनका सामना कर सके? आसमान के फरिश्ते तो पंचायत करने आएगें नहीं।

इसके बाद कई दिन तक बूढ़ी खाला हाथ में एक लकड़ी लिए आस-पास के गांवों में दौड़ती रही। कमर झुककर कमान हो गयी थी। एक-एक पग चलना दूभर था, मगर बात आ पड़ी थी, उसका निर्णय करना जरुरी था।

बिरला(सायद) ही कोई भला आदमी होगा, जिसके सामने बुढ़िया के दुःख के आंसू न बहाये हों किसी ने तो यों ही ऊपर से हाँ-हाँ कर के टाल दिया और किसी ने इस अन्याय पर जमाने को गालियां दी। ऐसे न्याय प्रिय दयालु दीन वत्सल पुरुष बहुत कम थे, जिन्होंने उस अबला के दुःखड़े को गौर से सुना हो और उसको सांत्वना दी हो। चारों ओर से घूम-घुमाकर बेचारी अलगू चौधरी के पास आई। लाठी पटक दी और दम लेकर बोली- बेटा तुम भी दम भर के मेरी पंचायत में चले आना।

अलगू: मुझे बुलाकर क्या करोगी? कई गांव के आदमी तो आएंगे ही।

खाला: अपनी विपत्ति को सबके आगे रो आयी, अब आने न आने का अखतियार उनको है।

अगलू: यूं आने को आ जाऊँगा, मगर पंचायत में मुंह न खोलूंगा।

खाला: क्यों बेटा?

अलगू: अब इसका क्या जबाब दूँ? अपनी खुशी! जुम्मन मेरा पुराना मित्र है। उससे बिगाड़ नहीं कर सकता।

खाला: बेटा क्या बिगाड़ के डर से ईमान की बात न कहोगे?

हमारे सोये हुए धर्म ज्ञान की सारी ईमान लुट जाए, तो उसे खबर नहीं होती, परन्तु ललकार सुनकर वह सचेत हो जाता है, फिर भी उसे जीत नहीं सकता। अलगू इस सवाल का कोई उत्तर न दे सका, पर उसके हृदय में ये शब्द गूंज रहे थे- क्या बिगाड के डर से ईमान की बात न कहोगे?

संध्या समय पर पेड़ के नीचे पंचायत बैठी। शेख जुम्मन ने पहले से फर्श बिछा रखा था।

पंचायत शुरु हुई, पंच लोग बैठ गये तो बूढ़ी खाला ने उनसे विनती की- पंचो, आज तीन साल हुए, मैंने अपनी सारी जायदाद अपने भान्जे जुम्मन के नाम लिख दी थी। इसे आप लोग जानते ही होंगे। जुम्मन ने मुझे रोटी-कपड़ा देना कबूल किया। साल भर तो मैंने इसके साथ रो-धोकर काटा, पर अब रात-दिन का रोना नहीं सहा जाता। मुझे न तो पेट की रोटी मिलती है, न तो तन का कपड़ा। बेबस बेवा हूँ। कचहरी दरबार नहीं कर सकती। तुम्हारे सिवा और किसको अपना दुःख सुनाऊ? तुम लोग जो राह निकाल दो, उसी राह पर चलूँ। अगर मुझमें कोई ऐब दिखे तो मेरे मुंह पर थप्पड़ मारो। जुम्मन में बुराई देखो तो उसे समझाओ, क्यों बेबस की आह लेता है? मैं पंचों का हुक्म सिर-माथे पर चढाऊँगी।

रामधन मिश्र, जिनके कई असामियों को जुम्मन ने अपने गांव में बसा लिया था, बोले- जुम्मन मियां- पंच बदलना चाहते हो? अभी से इसका निपटारा कर लो, फिर जो कुछ पंच कहेंगे, वहीं मानना पड़ेगा।

जुम्मन को इस समय सदस्यों में विशेषकर वे ही लोग दिख पड़े जिनसे किसी न किसी कारण उनका वैमनस्य था। जुम्मन बोले- पंच का हुक्म अल्लाह का हुक्म है, खलाजान जिसे चाहे उसे बदलें। मुझे कोई उज्र नहीं।

खला बोली- पंच न किसी के दोस्त होते हैं न किसी के दुश्मन। तुम्हारा किसी पर विश्वास न हो तो जाने दो, अलगू चौधरी को तो मानते हो? लो मैं उन्हीं को सरपंच बनाती हूँ।

जुम्मन सेठ आन्नद से फूल उठे, परन्तु भावों को छुपाकर बोले- अलगू चौधरी ही सही, मेरे लिए जैसे रामधन, वैसे अलगू।

अलगू इस झमेले में नहीं फंसना चाहते थे, वे कन्नी काटने लगे। बोले खाला तुम जानती हो कि मेरी जुम्मन से गाढ़ी दोस्ती है।

खाला ने गम्भीर स्वर से कहा- बेटा, दोस्ती के लिए कोई अपना ईमान नहीं बेचता। पंच के दिल में खुदा बसता है। पंचों के मुहँ से जो बात निकलती है, वह खुदा की तरफ से निकलती है ।

अलगू चौधरी सरपंच हुए । रामधन मिश्र और जुम्मन के दूसरे विरोधियों ने बुढ़िया को मन में बहुत कोसा।

अलगू चौधरी बोले- शेख जुम्मन! हम और तुम पुराने दोस्त हैं। जब काम पड़ा, तुमने हमारी मदद की और हम भी, जो कुछ बन पड़ा, तुम्हारी सेवा करते रहे, मगर पंचों से जो कुछ अर्ज करनी हो, करो।

जुम्मन को पूरा विश्वास था कि अब बाजी मेरी है। अलगू यह सब दिखावे की बातें कर रहा है। अतएव शान्त चित्त होकर बोले- पंचों तीन सील हुए हुए, खालाजान ने अपनी जायदाद मेरे नाम हिब्बा कर दी थी। मैंने उन्हें ताहयात खाना कपड़ा देना कबूल किया था। खुदा गवाह है कि आज तक मैंने खलाजान को तकलीफ नहीं दी। मैं उन्हें माँ के समान समझता हूँ। उनकी खिदमत करना मेरा फर्ज है। मगर औरतों में जरा अबरन रहती है, इसमें मेरा क्या बस है? खलाजान मुझसे महावार खर्च अलग माँगती है। जायदाद जितनी है, वह पंचों से छिपी नहीं। उससे इतना मुनाफा नहीं होता कि मैं महावर खर्च दें सकूँ। इसके अलावा हिब्बानामे में महावर खर्चे का कोई जिक्र नहीं है, नहीं तो मैं भूलकर भी इस झमेले में न पड़ता। बस मुझे यही कहना है। पंच जो फैसला चाहें करें।

अलगू चौधरी को हमेशा कचहरी से काम पड़ता था। अतएव वह पूरा कानूनी आदमी था। उसने जुम्मन से जिरह शुरु की। एक-एक प्रश्न जुम्मन के हृदय पर हथौड़े की चोट की तरह पड़ता था। रामधन मिश्र इन प्रश्नों पर मुग्ध हुए जाते थे।

जुम्मन चकित थे कि अलगू को क्या हो गया? अभी तक अलगू मेरे साथ बैठा हुआ कैसी-कैसी बातें कर रहा था। इतनी ही देर में काया पलट हो गयी कि मेरी ही जड़ खोदने पर तुला हुआ है। न मालूम कब की कसर निकाल रहा है? क्या इतनें दिनों की दोस्ती कुछ भी काम न आएगी?

जुम्मन शेख तो इसी संकल्प विकल्प में पडे हुए थे, कि इतने में अलगू ने फैसला सुनाया -

जुम्मन शेख, पंचों ने इस मामले पर विचार किया। उन्हें यह नीति संगत मालूम होता है कि खलाजान को माहवार खर्च दिया जा सके। बस, यही फैसला है। अगर जुम्मन को खर्च देना मंजूर न हो तो हिब्बानामा रदद् समझा जाए।

यह फैसला सुनते ही जुम्मन सन्नाटे में आ गये। जो अपना मित्र हो वह शत्रु जैसा व्यवहार करे और गले पर छुरी फेरे। इसे समय के हेर-फेर के सिवा और क्या कहें? जिस पर भरोसा था, उसने समय पड़ने पर धोखा दिया। ऐसे ही अवसरों पर झूठे सच्चे मित्रों की परीक्षा की जा है। यही कलयुग की दोस्ती है। मगर रामधन मिश्र व अन्य पंच अलगू चौधरी की इस नीति-परायणता की प्रशंसा जी खोलकर कर रहे थे। इसका नाम पंचायत है, दूध का दूध और पानी का पानी कर दिया। दोस्ती, दोस्ती की जगह है परन्तु धर्म का पालन करना मुख्य है। ऐसे ही सत्यवादियों के बल पर पृथ्वी ठहरी है, नहीं तो वे कब की रसातल को चली जाती। इस फैसले ने अलगू और जुम्मन की दोस्ती की जड़ें हिला दी। जुम्मन को हर घड़ी यही चिन्ता रहती थी कि किसी तरह बदला लेने का अवसर मिले।

जुम्मन को बदला लेने का अवसर जल्द ही मिल गया। पिछले साल अलगू चौधरी बटेसर से बैलों की बहुत अच्छी जोड़ी खरीदकर लाए थे। दैवयोग से जुम्मन की पंचायत के एक महीने बाद इस जोड़ी का एक बैल मर गया। जुम्मन ने दोस्तों से कहा- यह दगाबाजी की सजा है। इंन्सान सब्र भले ही कर जाए, पर खुदा नेकबद सब देखता है। अलगू को संन्देह हुआ कि जुम्मन ने बैल को विष दिला दिया है। चौधराईन ने भी जुम्मन पर इस दुर्घटना का दोषारोपण किया, उसने कहा जुम्मन ने कुछ कर-करा दिया है। चौधराईन और करीमन में इस विषय पर एक दिन खूब ही वाद-विवाद हुआ।

अब अकेला बैल किस काम का? उसका जोड़ बहुत ढूँढा गया पर न मिला। गांव में एक समझू साहू थे, वह इक्का गाड़ी हांकते थे। गांव से गुड़ घी लादकर मण्डी ले जाते, मण्डी से तेल नमक भर लाते और गांव में बेचते। इस बैल पर उनका मन लहराया। उन्होंने सोचा कि यह बैल हाथ लगे तो दिन भर में बेखटके तीन खेंपे हों। आजकल तो एक ही खेप के लाले पड़े रहते है। बैल देखा, गाड़ी में दौड़ाया, मोल-तोल किया और उसे लाकर द्वार पर ही बांध दिया। एक महीने में दाम चुकाने का वादा किया। चौधरी को भी गरज थी ही, घाटे की परवाह न की।

समझू साहू ने नया बैल पाया तो लगे उसे रगड़ने। वह दिन में चार-चार खेप करने लगे। न चारे की फिक्र थी न पानी की, बस खेपों से काम था। मण्डी ले गये, वहाँ कुछ सूखा भूसा सामने डाल दिया। बेचारा जानवर अभी दम भी न ले पाया था कि फिर जोत दिया। अलगू चौधरी के घर था, तो चैन की बंसी बजती थी। कहाँ वह सुख-चैन कहाँ यह आठों पहर की खपत? महीने भर में ही वह पिस गया।

एक दिन चौथे खेप में साहूजी ने दुगना बोझ लादा। दिन भर का थका जानवर पैर न उठते थे। बस फिर क्या था, बैल कलेजा तोड़कर चला। कुछ दूर दौड़ा और चाहा कि जरा दम लूँ। पर साहूजी को जल्द पहुँचने की फ्रिक थी, अतैव उन्होंने कई कोड़े बड़ी निदर्यता से फटकारे। बैल ने एक बार फिर जोर लगाया, अब की बार शक्ति ने जबाब दे दिया। वह धरती पर गिर पड़ा और ऐसा गिरा कि फिर न उठा। अब गाड़ी कौन खीचे? इस तरह साहुजी खूब जले-भुने। कई बोरे गुड़ और कई पीपे घी उन्होंने बेचे थे, दो ढाई सौ रुपये कमर में बंधे थे। इसके सिवाय गाड़ी पर कई बोरे नमक के थे और छोड़कर जा नहीं सकते थे। लाचार, बेचारे गाड़ी पर ही लेट गये। वहीं रात गुजर करने की ठान ली। चिलम पिया फिर हुक्का पिया। इस तरह साहूजी आधी रात तक नींद को बहलाते रहे। अपनी जान में तो वह जागते ही रहे, पर पौ फटते ही जो नींद टूटी और कमर पर हाथ रखा, तो थैली गायब।

इस घटना को हुए कई महीने बीत गए। अलगू जब अपने बैल के दाम लेने लाला के पास गया तब साहू और सहुआईन, दोनों ही झल्लाते हुए बोले वाह! यहाँ तो सारे जन्म की कमाई लुट गयी, सत्यानाश हो गया इन्हें दामों की पड़ी है। मुर्दा बैल गले बांध दिया था, उस पर दाम मांगने चले है। न जी मानता हो, तो हमारा बैल खोल ले जाओ। महीना भर के बदले दो महीने जोत लो। और क्या लोगे?

चौधरी के अशुभ चिन्तकों की कमी न थी। ऐसे अवसरों पर सभी एकत्र हो जाते और साहुजी के बर्राने की पुष्टि करते। परन्तु डेढ़ सौ रुपये से इस तरह हाथ धोना आसान न था। एक बार वह भी गरमा पड़े। शोर-गुल सुनकर गाँव के भले मानस जमा हो गए। उन्होंने दोनों को समझाया। साहू जी को दिलासा देकर घर से निकाला। यह परामर्श देने लगे कि

इस तरह काम न चलेगा। पंचायत कर लो, जो कुछ तय हो जाए उसे स्वीकार कर लो। साहुजी राजी हो गए। अलगू ने भी हामी भर ली।

पंचायत की तैयारियाँ होने लगी। दोनों पक्षों ने अपने-अपने दल बनाने शुरु किए। इसके बाद तीसरे दिन उसी वृक्ष के नीचे पंचायत बैठी। वही संध्या का समय था।

पंचायत बैठ गयी, तो रामधन मिश्र ने कहा- अब देरी क्या है? पंचों का चुनाव होना चाहिए। बोलो चौधरी किस-किस को पंच बांधते हो।

अलगू ने दीन भाव से कहा- समझू साहू ही चुन लें।

समझू खडे हुए और कड़ककर बोले- मेरी ओर से जुम्मन शेख।

जुम्मन का नाम सुनते ही अलगू चौधरी का कलेजा धक-धक करने लगा। मानो किसी ने अचानक थप्पड़ मार दिया हो। रामधन अलगू के मित्र थे। वह बात को तोड़ गये। पूछा- क्यों चौधरी तुम्हें कोई उज्र तो नहीं?

चौधरी ने निराश होकर कहा- नहीं मुझे क्या उज्र होगा?

जुम्मन शेख के मन में भी सरपंच का उच्च स्थान ग्रहण करते ही अपनी जिम्मेदारी का भाव पैदा हुआ। उसने सोचा मैं इस वक्त न्याय और धर्म के सर्वोच्च आसन पर बैठा हूँ। मेरे मुहँ से इस वक्त जो निकलेगा वह देववाणी के समान है- और देववाणी में मेरे मनोविकारों का कदापि समावेश न होना चाहिए। मुझे सत्य से जौ भर भी टलना उचित नहीं।

पंचों ने दोनों पक्षों से सवाल-जबाब करने शुरु किए। बहुत देर तक दोनों दल अपन-अपने पक्ष का समर्थन करते रहे। इस विषय से तो सब सहमत थे कि समझू को बैल का मूल्य देना चाहिए। परन्तु दो महाशय इस कारण रिआयत करना चाहते थे कि बैल मर जाने से समझू की हानि हुई। इसके प्रतिकूल दो सदस्य बैल के अतिरिक्त समझू को दण्ड भी देना चाहते थे। जिससे फिर किसी को पशुओं के साथ ऐसी निर्दयता करने का साहस न हो। अन्त में जुम्मन ने फैसला सुनाया-

अलगू चौधरी और समझू साहू! पंचों ने तुम्हारे मामले पर अच्छी तरह विचार किया। समझू को उचित है कि बैल का पूरा दाम दें। जिस वक्त उन्होने बैल लिया उसे कोई बिमारी न थी। अगर उसी समय दाम दिए जाते तो, आज अलगू उसे लेने का आग्रह न करते। बैल की मृत्यु इस कारण हुयी कि उससे बड़ा कठिन परिश्रम लिया गया और उसके दाना-चारे का कोई अच्छा प्रबन्ध न किया गया।

रामधन मिश्र बोले- समझू ने बैल को जानबूझकर मारा है, अत: उससे दण्ड लेना चाहिए।

जुम्मन बोले- यह दूसरा सवाल है, हमको उससे कोई मतलब नहीं।

अलगू चौधरी ने कहा- समझू के साथ थोड़ी रियायत होनी चाहिए।

जुम्मन बोले- यह अलगू चौधरी की इच्छा पर निर्भर है। वह रियासत करें, तो उनकी भलमनसी है।

अलगू चौधरी फूले न समाये। उठ खड़े हुए और जोर से बोले- पंच-परमेश्वर की जय!

इसके साथ ही चारों ओर से प्रतिध्वनि हुई- पंच-परमेश्वर की जय हो ! प्रत्येक मनुष्य जुम्मन की नीति को सराहता था- इसे कहते हैं न्याय! यह मनुष्य का काम नहीं, पंच में परमेश्वर वास करते हैं, यह उन्हीं की महिमा है। पंच के सामने खोटे को कौन खरा कह सकता है?

थोड़ी देर बाद जुम्मन अलगू के पास आए और उनके गले लिपटकर बोले- भैया जब से तुमने मेरी पंचायत की तब से मैं तुम्हारा प्राणघात शत्रु बन गया था, पर आज मुझे ज्ञात हुआ कि पंच के पद पर बैठकर न कोई किसी का दोस्त न दुश्मन। न्याय के सिवा उसे और कुछ नहीं सूझता। आज मुझे विश्वास हो गया कि पंच के जुबान से खुदा बोलता है। अलगू रोने लगे। इस पानी से दोनों के दिलों का मैल धुल गया। मित्रता की मुरझाई लता फिर हरी हो गयी।

अभ्यास प्रश्न-

1. मध्य कालीन भारत में किस मुगल बादशाह द्वारा स्थानीय स्वशासन को महत्व दिया गया?
   क. अकबर ख. जहांगीर ग. शेरशाह सूरी घ. इनमें से कोई नहीं
2. पंचपरमेश्वर कहानी के लेखक मुंशी प्रेमचन्द्र हैं। सत्य/असत्य

1.5 सारांश

आदि काल से ही पंचायतें किसी न किसी रूप में सामने आती रही हैं। भारतीय ग्रामीण व्यवस्था में सामुदायिकता की भावना प्राचीन काल से विद्यमान रही है। सामुदायिकता की भावना और परम्परागत संगठन ने ही पंचायत व्यवस्था को जन्म दिया। पहले पंचायतों को संवैधानिक दर्जा प्राप्त नहीं था। लेकिन गांवों से जुड़े विवादों के निर्णयों में पंचायतों की भूमिका महत्वपूर्ण और सर्वमान्य मानी जाने लगी। प्राचीन भारत में पंचायतों ने समाज में व्यवस्था को बनाये रखने के लिए महत्वपूर्ण भूमिका निभायी तथा हर प्रकार की सामाजिक और राजनीतिक स्थिति में अपने अस्तित्व को बनाये रखा। समाज के लिए अपने महत्वपूर्ण योगदान के लिए ही आज पंचायतों को संवैधानिक दर्जा प्राप्त है।

1.6 शब्दावली

सर्वसहमति- सभी की सहमति/किसी विषय पर सब का एक मत होना, पक्षपात- वयक्तिगत कारणों से किसी के पक्ष में होना या निर्णय देना, स्वावलम्बी- स्वयं में पूर्ण, अवहेलना- अनदेखी

1.7 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. क, 2. सत्य

1.8 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. मीनाक्षी पंवार, पंचायती राज और ग्रामीण विकास।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर(हार्क संस्था) देहरादून।

1.9 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. मीनाक्षी पंवार, पंचायती राज और ग्रामीण विकास।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर।

1.10 निबन्धात्मक प्रश्न

1. पंच-परमेश्वर प्रणाली को स्पष्ट करें।
2. प्रचीन काल में स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रुप में मौजुद पंचायत व्यवस्था को स्पष्ट करें।
3. मुंशी प्रेम चन्द्र की कहानी पंच-परमेश्वर से आपने क्या सीखा?

इकाई- 2 भारत में पंचायती राज की स्थिति और सुदृढ़िकरण के प्रयास

इकाई की संरचना

2.0 प्रस्तावना
2.1 उद्देश्य
2.2 स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भारत में पंचायती राज
2.3 पंचायतों के विकास के लिए गठित समितियां
 2.3.1 बलवंत राय मेहता समिति
 2.3.2 अशोक मेहता समिति
 2.3.3 जी0 वी0 के0 राव समिति
 2.3.4 डॉ0 एल0 एम0 सिंघवी समिति
 2.3.5 सरकारिया आयोग और पी0 के0 थुंगर समिति
2.4 तिहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम
2.5 सारांश
2.6 शब्दावली
2.7 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
2.8 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
2.9 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
2.10 निबन्धात्मक प्रश्न

2.0 प्रस्तावना

स्वतन्त्रता पूर्व पंचायतों की मजबूती व सुदृढ़िकरण हेतु विशेष प्रयास नहीं हुए इसके विपरीत पंचायती राज व्यवस्था लड़खड़ाती रही। मध्य काल में मुस्लिम राजाओं का शासन भारत के विभिन्न हिस्सों में फैल गया। यद्यपि स्थानीय शासन की संस्थाओं की मजबूती के लिए विशेष प्रयास नहीं किये गये, परन्तु मुस्लिम शासन ने अपने हितों में पंचायतों का काफी उपयोग किया। जिसके फलस्वरूप पंचायतों के मूल स्वरूप को धक्का लगा और वे केन्द्र के हाथों की कठपुतली बन गई। सम्राट अकबर के समय स्थानीय स्वशासन को पुनः मान्यता मिली। उस काल में स्थानीय स्वशासन की इकाइयां कार्यशील बनी। स्थानीय स्तर पर शासन के सारे कार्य पंचायतें ही करती थीं और शासन उनके महत्व को पूर्णतः स्वीकार करता था। लेकिन मुस्लिम काल के इतिहास को अगर समग्र रूप में देखा जाए तो इस काल में स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं को मजबूती नहीं मिल सकी।

ब्रिटिश काल के दौरान भी प्राचीन पंचायत व्यवस्था लड़खड़ाती रही। अंग्रजों शासन काल मे सत्ता का केन्द्रीकरण हो गया और दिल्ली सरकार पूरे भारत पर शासन करने लगी। केन्द्रीकरण की नीति के तहत अंग्रेज तो पूरी सत्ता अपने कब्जे में करके एक-क्षत्र राज चाहते थे। भारत की विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था उन्हें अपने मनसूबों को पूरा करने में एक

रुकावट लगी। इसलिए अंग्रेजों ने हमारी सदियों से चली आ रही स्थानीय स्वशासन की परम्परा व स्थानीय समुदाय की ताकत का तहस-नहस कर शासन की अपनी व्यवस्था लागू की। जिसमें छोट-छोटे सूबे तथा स्थानीय स्वशासन की संस्थाऐं कमजोर बना दी गई या पूरी तरह समाप्त कर दी गई। धीरे-धीरे सब कुछ अंग्रेजी सरकार के अधीन होता गया। सरकार की व्यवस्था मजबूत होती गई और समाज कमजोर होता गया। परिणाम यह हुआ कि यहाँ प्रशासन का परम्परागत रूप करीब-करीब समाप्त प्राय हो गया और पंचायतों का महत्व काफी घट गया। अंग्रेजी राज की बढ़ती ताकत व प्रभाव से आम आदमी दबाव में था। समाज में असंतोष बढ़ने लगा, जिसके कारण सन् 1909 में ब्रिटिश सरकार द्वारा एक विकेन्द्रीकरण कमीशन की नियुक्ति की गई। सन् 1919 में **'मांटेस्क्यू चेम्सफोर्स सुधार'** के तहत एक अधिनियम पारित करके पंचायतों को फिर से स्थापित करने का काम प्रान्तीय शासन पर छोड़ दिया। अंग्रेजों की नियत तब उजागर हुई जब एक तरफ पंचायतों को फिर से स्थापित करने की बात कही और दूसरी तरफ गांव वालों से नमक तक बनाने का अधिकार छुड़ा लिया। इसी क्रम में सन् 1935 में लार्ड वैलिंग्टन के समय भी पंचायतों के विकास की ओर थोड़ा बहुत ध्यान दिया गया, लेकिन कुल मिलाकर ब्रिटिशकाल में पंचायतों को फलने-फूलने के अवसर कम ही मिले।

2.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- स्थानीय स्वशासन के बारे में जान पायेंगे।
- स्थानीय स्वशासन को वैधानिक रुप देने के लिए संविधान में 73वां संविधान संशोधन के विषय में जान पायेंगे।
- **73**वें संविधान संशोधन के पिछे सोच के कारणों ज्ञान होगा।
- संविधान में मौजुद मुख्य बिन्दुओं की जानकारी मिलेगी।

2.2 स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भारत में पंचायती राज

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् पंचायतों के पूर्ण विकास के लिये प्रयत्न शुरू हुए। राष्ट्रपिता महात्मा गाँधी स्वराज और स्वावलम्बन के लिये पंचायती राज के प्रबलतम समर्थक थे। गांधी जी ने कहा था, ''सच्चा स्वराज सिर्फ चंद लोगों के हाथ में सत्ता आ जाने से नहीं, बल्कि इसके लिये सभी हाथों में क्षमता आने से आयेगा। केन्द्र में बैठे 20 व्यक्ति सच्चे लोकतन्त्र को नहीं चला सकते। इसको चलाने के लिये निचले स्तर पर प्रत्येक गांव के लोगों को शामिल करना पड़ेगा।'' गांधी जी की ही पहल पर संविधान में अनुच्छेद- 40 शामिल किया गया। जिसमें यह कहा गया कि राज्य ग्राम पंचायतों को सुदृढ़ करने हेतु कदम उठायेगा तथा पंचायतों को प्रशासन की इकाई के रूप में कार्य करने के लिये आवश्यक अधिकार प्रदान करेगा। यह अनुच्छेद राज्य का नीति-निर्देशक सिद्धान्त बना दिया गया। इसके अतिरिक्त ग्रामीण क्षेत्र के विकास के लिये विभिन्न कमीशन नियुक्त किये गये, जिन्होंने पंचायती राज व्यवस्था को पुर्नजीवित करने में महत्वपूर्ण कार्य किया।

भारत में सन् 1952 में सामुदायिक विकास कार्यक्रम स्थापित किये गये। किन्तु प्रारम्भ में सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को कोई महत्वपूर्ण सफलता नहीं मिल सकी, इसका मुख्य कारण जनता का इसमें कोई सहयोग व रुचि नहीं थी। सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को सरकारी कामों के रुप में देख गया और गांववासी अपने उत्थान के लिए स्वयं प्रयत्न करने के स्थान पर सरकार पर निर्भर रहने लगी। इस कार्यक्रम के सूत्रधार यह आशा करते थे कि जनता इसमें आगे आये और दूसरी ओर उनका विश्वास था कि सरकारी कार्यवाही से ही यह कार्यक्रम सफल हो सकता है। कार्यक्रम जनता ने चलाना था, लेकिन वे बनाये उपर से जाते थे। जिस कारण इन कार्यक्रमों में लोक कल्याण के कार्य तो हुए, लेकिन लोगों की भागीदारी इनमें नगण्य थी। ये कार्यक्रम लोगों के कार्यक्रम होने के बजाय सरकार के कार्यक्रम बनकर रह गये। सामुदायिक विकास कार्यक्रम के असफल हाने के कारणों का अध्ययन करने के लिए एक कमेटी गठित की गयी, जिसका नाम बलवन्त राय मेहता समिति था।

2.3 पंचायतों के विकास के लिए गठित समितियां

पंचायती राज के विकास के लिए समय-समय पर अनेक समितियां गठित की गयी। इन समितियों के सम्बन्ध में जानने के लिए इनका अध्ययन करते हैं-

2.3.1 बलवंत राय मेहता समिति

सन् 1957 में सरकार ने पंचायतों के विकास पर सुझाव देने के लिए श्री बलवंत राय मेहता की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया। इस समिति ने अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इस रिपोर्ट में यह सिफारिश की गयी कि सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को सफल बनाने के लिए पंचायती राज संस्थाओं की तुरन्त स्थानपा की जानी चाहिए। इसे लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का नाम दिया गया। मेहता कमेटी के अपनी निम्नलिखित शिफारिशें रखी-

1. ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड (ब्लाक) स्तर पर पंचायत समिति और जिला स्तर पर जिला परिषद। अर्थात् पंचायतों की त्रिस्तरीय संरचना बनायी जाये।
2. पंचायती राज में लोगों को सत्ता का हस्तान्तरण किया जाना चाहिए।
3. पंचायती राज संस्थाएं जनता के द्वारा निर्वाचित होनी चाहिए और सामुदायिक विकास कार्यक्रम के अधिकारी उनके अधीन होने चाहिए।
4. साधन जुटाने व जन सहयोग के लिए इन संस्थाओं को पर्याप्त अधिकार दिये जाने चाहिए।
5. सभी विकास सम्बन्धित कार्यक्रम व योजनाएं इन संगठनों के द्वारा लागू किये जाने चाहिए।
6. इन संगठनों को उचित वित्तीय साधन सुलभ करवाये जाने चाहिए।

राजस्थान वह पहला राज्य है जहाँ पंचायती राज की स्थापना की गयी। सन् 1958 में सर्वप्रथ पं0 जवाहर लाल नेहरू ने 2 अक्टूबर को राजस्थान के नागौर जिले में पंचायती राज का दीप प्रज्जवलित किया और धीरे-धीरे गांवों में पंचायती राज का विकास शुरू हुआ। सत्ता के विकेन्द्रीकरण की दिशा में यह पहला कदम था। सन् 1959 में आन्ध्र प्रदेश में भी पंचायती राज लागू किया गया। सन् 1959 से 1964 तक के समय में विभिन्न राज्यों में पंचायती राज संस्थाओं को लागू किया गया और इन संस्थाओं ने कार्य प्रारम्भ किया। लेकिन इस राज से ग्रामीण तबके के लोगों

का नेतृत्व उभरने लगा जो कुछ स्वार्थी लोगों की आँखों में खटकने लगा, क्योंकि वे शक्ति व अधिकारों को अपने तक ही सीमित रखना चाहते थे। फलस्वरूप पंचायती राज को तोड़ने की कोशिशें भी शुरू हो गयी। कई राज्यों में वर्षों तक पंचायतों में चुनाव ही नहीं कराये गये। सन् 1969 से 1983 तक का समय पंचायती राज व्यवस्था के ह्रास का समय था। लम्बे समय तक पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव नहीं करवाये गये और ये संस्थाएं निष्क्रीय हो गयी।

2.3.2 अशोक मेहता समिति

जनता पार्टी के सत्ता में आने के बाद पंचायतों को मजबूत करने के उद्देश्य से 12 दिसम्बर 1977 को पंचायती राज संस्थाओं में आवश्यक परिवर्तन सुझाने के लिए में श्री अशोक मेहता की अध्यक्षता में 13 सदस्यों की कमेटी गठित की गई। समिति ने पंचायती राज संस्थाओं मे आई गिरावट के लिए कई कारणों को जिम्मेदार बताया। इसमें प्रमुख था कि पंचायती राज संस्थाओं को ग्रामीण विकास के कार्यक्रमों से बिल्कुल अलग रखा गया है। अशोक मेहता समिति ने महसूस किया कि पंचायती राज संस्थाओं की अपनी कमियां स्थानीय स्वशासन को मजबूती नहीं प्रदान कर पा रही हैं। इस समिति द्वारा पंचायतों को सुदृढ़ बनाने के लिए निम्न सुझाव दिये गये-

1. समिति ने दो स्तरों वाले ढाँचे- जिला परिषद को मजबूत बनाने और ग्राम पंचायत की जगह मण्डल पंचायत की सिफारिश की। अर्थात पंचायती राज संस्थाओं के दो स्तर हों- जिला परिषद व मण्डल परिषद।
2. जिले को तथा जिला परिषद को समस्त विकास कार्यों का केन्द्र बनाया जाए। जिला परिषद ही आर्थिक नियोजन करे और जिले में विकास कार्यों में सामन्जस्य स्थापित करे और मण्डल पंचायतों को निर्देशन दे।
3. पंचायती राज संस्थाओं के निर्वाचन में जिला परिषद को मुख्य स्तर बनाने और राजनैतिक दलों की सक्रिय भागीदारी पर बल दिया।
4. पंचायतों के सदस्यों के नियमित चुनाव की सिफारिश की। राज्य सरकारों को पंचायती चुनाव स्थगित न करने व चुनावों का संचालन मुख्य चुनाव आयुक्त के द्वारा किये जाने का सुझाव दिया।
5. कमेटी ने यह सुझाव भी दिया कि पंचायती राज संस्थाओं को मजबूती प्रदान करने के लिये संवैधानिक प्रावधान बहुत ही आवश्यक है।
6. पंचायती राज संस्थाएं समिति प्रणाली के आधार पर अपने कार्यों का सम्पादन करें।
7. राज्य सरकारों को पंचायती राज संस्थाओं के अधिकारों का अतिक्रमण नहीं करना चाहिए।

देश के कई राज्यों ने इन सिफारिशों को नहीं माना, अतः तीन स्तरों वाले ढ़ाँचे को ही लागू रखा गया।

इस प्रकार अशोक मेहता समिति ने पंचायती राज व्यवस्था में सुधार लाने के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण शिफारिशें की, किन्तु ग्राम पंचायतों को समाप्त करने की उनकी शिफारिश पर विवाद पैदा हो गया। ग्राम पंचायतों की समाप्ति का मतलब था, ग्राम विकास की मूल भावना को ही समाप्त कर देना। समिति के सदस्य सिद्धराज चड्ढा ने इस विषय पर लिखा कि 'मुझे जिला परिषदों और मण्डल पंचायतों से कोई आपत्ति नहीं है, किन्तु समिति ने ग्राम सभा की कोई चर्चा नहीं की, जबकि पंचायती राज संस्थाओं की आधारभूत इकाई तो ग्राम सभा को ही बनाया जा सकता था।'

2.3.3 जी0 वी0 के0 राव समिति

पंचायतों के सुदृढ़ीकरण की प्रक्रिया में सन् 1985 में जी0 वी0 के0 राव समिति गठित की गई। समिति ने पंचायती राज संस्थाओं को अधिक अधिकार देकर उन्हें सक्रिय बनाने पर बल दिया। साथ ही यह सुझाव भी दिया कि योजना निर्माण व संचालित करने के लिये जिला मुख्य इकाई होना चाहिये। समिति ने पंचायतों के नियमित चुनाव की भी सिफारिश की।

2.3.4 डॉ0 एल0 एम0 सिंघवी समिति

सन् 1986 में डॉ0 एल0 एम0 सिंघवी समिति का गठन किया गया। सिंघवी सामिति ने 'गांव पंचायत' (ग्राम-सभा) की सिफारिश करते हुये संविधान में ही नया अध्याय जोड़ने की बात कही, जिससे पंचायतों की अवहेलना ना हो सके। इन्होंने गांव के समूह बना कर न्याय पंचायतों के गठन की भी सिफारिश की।

2.3.5 सरकारिया आयोग और पी0 के0 थुंगर समिति

सन् 1988 में सरकारिया आयोग बैठाया गया जो मुख्य रुप से केन्द्र व राज्यों के सम्बन्धों से जुड़ा था। इस आयोग ने भी नियमित चुनावों और ग्राम पंचायतों को वित्तीय व प्रशासनिक शक्तियां देने की सिफारिश की। सन् 1988 के अन्त में ही पी0 के0 थुंगर की अध्यक्षता में संसदीय परामर्श समिति की उपसमिति गठित की गयी। इस समिति ने पंचायती राज संस्थाओं को संवैधानिक दर्जा देने की शिफारिश की।

भूतपूर्व प्रधानमंत्री राजीव गांधी की सरकार ने गांवों में पंचायतों के विकास की ओर अत्यधिक प्रयास करने शुरू किये। श्री राजीव गांधी का विचार था कि जब तक गांव के लोगों को विकास प्रक्रिया में भागीदार नहीं बनाया जाता, तब तक ग्रामीण विकास का लाभ ग्रामीण जनता को नहीं मिल सकता। पंचायती राज के द्वारा वे गांव वालों के खासकर अनुसूचित जाति, जनजाति तथा महिलाओं की सामाजिक व आर्थिक स्थिति में बदलाव लाना चाहते थे। उन्होंने इस दिशा में कारगर कदम उठाते हुये 64वां संविधान विधेयक ससंद में प्रस्तुत किया। लोकसभा ने 10 अगस्त 1988 को इस विधेयक को अपनी मंजूरी दे दी। मगर राज्यसभा में सिर्फ पांच मतों की कमी रह जाने से यह पारित न हो सका। फिर सन् 1991 में तत्कालीन सरकार ने 73वां संविधान संशोधन विधेयक को संसद में पेश किया। लोक सभा ने 2 दिसम्बर 1992 को इसे सर्व सम्मति से पारित कर दिया। राज्य सभा ने अगले ही दिन इसे अपनी मंजूरी दे दी। उस समय 20 राज्यों की विधान सभाएं कार्यरत थीं। 20 राज्यों की विधान सभाओं में से 17 राज्यों की विधान सभाओं ने संविधान संशोधन विधेयक को पारित कर दिया। 20 अप्रैल 1993 को राष्ट्रपति ने भी इस विधेयक को मंजूरी दे दी। तत्पश्चात 73वां संविधान संशोधन अधिनियम 24 अप्रैल 1993 से लागू हो गया।

2.4 तिहत्तरवा संविधान संशोधन अधिनियम

स्वतन्त्रता पश्चात देश को सुचारू रूप से चलाने के लिये हमारे नीति निर्माताओं द्वारा भारतीय संविधान का निर्माण किया गया। इस संविधान में नियमों के अनुरूप व एक नियत प्रक्रिया के अधीन जब भी कुछ परिवर्तन किया जाता है या उसमें कुछ नया जोड़ा जाता है अथवा हटाया जाता है तो यह संविधान संशोधन अधिनियम कहलाता है। भारत में सदियों से चली आ रही पंचायत व्यवस्था जो कई कारणों से काफी समय से मृतप्रायः हो रही थी, को पुर्नजीवित

करने के लिये संविधान में संशोधन किये गये। ये संशोधन तिहत्तरवां व चौहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम कहलाये। तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा भारत के ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना की गई। इसी प्रकार चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा भारत के नगरीय क्षेत्रों में नगरीय स्वशासन की स्थापना की गई। इन अधिनियमों के अनुसार भारत के प्रत्येक राज्य में नयी पंचायती राज व्यवस्था को आवश्यक रूप से लागू करने के नियम बनाये गये। इस नये पंचायत राज अधिनियम से त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था को सुचारू रूप से चलाने व स्थानीय स्तर पर उसे मजबूत बनाने के प्रयत्न किये जा रहे हैं। इस अधिनियम में जहाँ स्थानीय स्वशासन को प्रमुखता दी गई है व सक्रिय किये जाने के निर्देश हैं, वहीं दूसरी ओर सरकारों को विकेन्द्रीकरण हेतु बाध्य करने के साथ-साथ वित्तीय संसाधनों की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिये वित्त आयोग का भी प्रावधान किया गया है।

73वां संविधान संशोधन अधिनियम अर्थात 'नया पंचायती राज अधिनियम' प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को जनता तक पहुँचाने का एक उपकरण है। गांधी जी के स्वराज के स्वप्न को साकार करने की पहल है। पंचायती राज स्थानीय जनता का जनता के लिये जनता के द्वारा शासन है।

अभ्यास प्रश्न-

1. सन् 1919 के किस सुधार के तहत् एक अधिनियम पारित करके पंचायतों को फिर से स्थापित करने का काम प्रान्तीय शासन पर छोड़ दिया।

2. पंचायतों को संवैधानिक दर्जा देने के लिए संविधान में........संविधान संशोधन किया गया।

3. भारत में किस सन् में सामुदायिक विकास कार्यक्रम स्थापित किये गये।

क. सन् 1950 ख. सन् 1952 ग. सन् 1954 घ. सन् 1956

4. बलवंत राय समिति का गठन किस वर्ष किया गया?

क. 1952 ख. 1955 ग. 1957 घ. 1960

5. पंचायतों के विकास के लिए गठित किस समिति ने त्री-स्तरीय पंचायती राज व्यवस्था की बात कही?

6. राजस्थान वह पहला राज्य है जहाँ पंचायती राज की स्थापना की गयी। सत्य/असत्य

7. **..**ने 2 अक्टूबर को राजस्थान के ....जिले में पंचायती राज का शुभारम्भ किया।

8. किस समिति ने पंचायतों की दो स्तरीय व्यवस्था की सिफारिश की थी?

9. जी0 वी0 के0 राव समिति किस वर्ष गठित की गई?

क. 1985 ख. 1988 ग. 1990 घ. इनमें से कोई नहीं

10. किस समिति ने गांव के समूह बना कर न्याय पंचायतों के गठन की सिफारिश की थी?

क. बलवंत राय समिति ख. जी0 वी0 के0 राव समिति

ग. पी0 के0 थुंगर समिति घ. डॉ0 एल0 एम0 सिंघवी समिति

2.5 सारांश

वैदिक काल से चली आ रही पंचायत व्यवस्था देश में लगभग मृतप्राय हो चुकी थी जिसे गांधी जी, बलवन्त राय मेहता समिति, अशोक मेहता रिपोर्ट, जी0 के0 राव समिति, एल0 एम0 सिंघवी रिपोर्ट के प्रयासों ने नवजीवन दिया। जिसके फलस्वरूप 73वां संविधान संशोधन विधेयक संयुक्त संसदीय समिति की जांच के बाद पारित हुआ। 73वें संविधान संशोधन से गांधी जी के ग्राम स्वराज के स्वप्न को एक नई दिशा मिली है। गांधी जी हमेशा से गांव की आत्मनिर्भता पर जोर देते रहे। गांव के लोग अपने संसाधनों पर निर्भर रह कर स्वयं अपना विकास करें, यही ग्राम स्वराज की सोच थी। 73वें सविधान संशोधन के पीछे मूलधारणा भी यही थी कि स्थानीय स्तर पर विकास की प्रक्रिया में जनसमुदाय की निर्णय स्तर पर भागीदारी हो। 73वां संविधान संशोधन अधिनियम वास्तव में एक मील का पत्थर है, जिसके द्वारा आम जन को सुशासन में भागीदारी करने का सुनहरा मौका प्राप्त हुआ है।

2.6 शब्दावली

सुदृढ़िकरण- सुधार, प्रबलतम- मजबूत, स्वावलम्बन- आत्मनिर्भरता, नगण्य- नहीं के बराबर/अनुपस्थित, हस्तांतरण- एक स्थान से दुसरे स्थान, त्रीस्तरीय- तीन स्तर पर (ग्राम पंचायत, क्षेत्र पंचायत व जिला पंचायत)

2.7 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. मांटेस्क्यू चेम्सफोर्स सुधार, **2. 73**वां संविधान संशोधन, **3.** ख, **4**. ग, **5.** बलवंत राय मेहता समिति, **6.** सत्य, **7.** पं0 जवाहर लाल नेहरू/नागौर जिला, **8.** अशोक मेहता समिति, **9.** क, **10.** घ

2.8 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।

2.9 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. भारत में पंचायती राज- के0 के0 शर्मा।
2. भारत में स्थानीय शासन- एस0 आर0 माहेश्वरी।
3. भारतीय प्रशासन- अवस्थी एवं अवस्थी।

2.10 निबन्धात्मक प्रश्न

1. स्वतंत्रता के बाद भारत में पंचायती राज की स्थिति पर विस्तार से चर्चा कीजिए।
2. पंचायती राज के लिए गठित विभिन्न समितियों की चर्चा करते हुए पंचायती राज के सुधार में उनके योगदान को स्पष्ट कीजिए।

इकाई- 3 विकेन्द्रीकरण की अवधारणा, आवश्यकता एवं महत्व

इकाई की संरचना

3.0 प्रस्तावना
3.1 उद्देश्य
3.2 विकेन्द्रीकरण
3.3 विकेन्द्रीकरण कोई नई व्यवस्था नहीं
3.4 विकेन्द्रीकरण की आवश्यकता व महत्व
3.5 विकेन्द्रीकरण के आयाम
3.6 विकेन्द्रीकरण के लाभ
3.7 सारांश
3.8 शब्दावली
3.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
3.10 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
3.11 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
3.12 निबन्धात्मक प्रश्न

3.0 प्रस्तावना

आज विश्व स्तर पर विकेन्द्रीकरण की सोच को विशेष महत्व दिया जा रहा है। प्रशासन एवं अभिशासन में आम जन की सक्रिय भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था को अपनाना वर्तमान समय की बहुत बड़ी आवश्यकता है। भारत के सन्दर्भ में विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था सम्पूर्ण शासन प्रणाली के समुचित संचालन के लिए बहुत जरूरी है। भारत जैसे घनी आबादी वाले बड़े देश को, जिसकी की अधिकांश जनसंख्या ग्रामीण क्षेत्रों में रहती है, एक ही केन्द्र से शासित करना अत्यन्त कठिन है। अतःभारत जैसे विशाल देश में शासन प्रशासन के सफल संचालन के लिए विकेन्द्रीकरण शासन व्यवस्था को अपनाया गया है। विश्व के परिदृश्य में गणतन्त्र व्यवस्था भारतवर्ष की देन है। प्राचीन भारत में अनेक गणतन्त्र थे तथा इनकी अपनी स्वायत्ता थी। ये गणराज्य जनतान्त्रिक व्यवस्था के आधार थे। इन गणराज्यों का संचालन जनता द्वारा चुने गये प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता था। गाँव इन गणराज्यों की पहली इकाई थे।

आजादी के उपरान्त भारत में प्रजातन्त्रीय शासन प्रणाली लागू की गई है। प्रजातन्त्र को 'जनता का जनता के लिए जनता द्वारा शासन' कहा गया है। अगर प्रजातन्त्र का अर्थ 'एक आम आदमी की प्रशासन में सहभागिता है' तो विकेन्द्रीकरण का कानून विकास की प्रथम इकाई के स्तर से ही लागू होना चाहिये। किसी भी देश के विकास के लिए यह आवश्यक है कि विकास नीतियां, योजनाएं व कार्यक्रम एक जगह केन्द्रीय स्तर पर न बनकर शासन की विभिन्न इकाइयों के स्तर पर बनें एवं वहीं से क्रियान्वित किये जाएं। यही नहीं मूल्यांकन व अनुसरण भी उन्हीं स्तरों पर किया

जाये। विकेन्द्रीकरण की जब हम बात करते हैं तो उससे तात्पर्य है कि हर स्तर पर कार्यों का बंटवारा। उपलब्ध संसाधनों को आवश्यकता व प्राथमिकता के आधार पर उपयोग करने की स्वतंत्रता और साथ ही हर स्तर पर प्रत्येक इकाई को अपने संसाधन जुटाने का भी अधिकार हो अर्थात कार्यात्मक, वित्तीय एवं प्रशासनिक स्वायता। विकेन्द्रीकरण का तात्पर्य है कि निर्णय प्रक्रिया एक जगह से संचालित न होकर विभिन्न स्तरों से संचालित हो।

3.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- विकेन्द्रीकरण के विषय में जानकारी प्राप्त कर पायेंगे, ताकि पंचायती राज व्यवस्था के विचार की उत्पत्ति के विचार को समझा जा सके।
- विकेन्द्रीकरण क्या है? उसकी परिभाषा और उसकी आवश्यकता एंव महत्व के विषय में जानकारी प्राप्त का पायेंगे।

3.2 विकेन्द्रीकरण

सामान्य भाषा में, विकेन्द्रीकरण का अर्थ है कि शासन-सत्ता को एक स्थान पर केन्द्रीत करने के बजाय उसे स्थानीय स्तरों पर विभाजित किया जाये, ताकि आम आदमी की सत्ता में भागीदारी सुनिश्चित हो सके और वह अपने हितों व आवश्यकताओं के अनुरुप शासन-संचालन में अपनी भागीदारी सुनिश्चित कर सके। यही सत्ता के विकेन्द्रीकरण का मूल आधार है। अर्थात् आम जनता तक शासन-सत्ता की पहुँच को सुलभ बनाना ही विकेन्द्रीकरण है। यह एक ऐसी प्रक्रिया है, जिसमें सारा कार्य एक जगह से संचालित न होकर अलग-अलग जगह व स्तर से संचालित होता है। उन कार्यों से सम्बन्धित निर्णय भी उसी स्तर पर लिये जाते हैं तथा उनसे जुड़ी समस्याओं का समाधान भी उसी स्तर पर होता है। जैसे त्रिस्तरीय पंचायतों में निर्णय लेने की प्रक्रिया ग्राम पंचायत स्तर, क्षेत्र पंचायत स्तर एवं जिला पंचायत स्तर से संचालित होती है। विकेन्द्रीकरण को निम्न रूपों मे समझा जा सकता है-

1. विकेन्द्रीकरण वह व्यवस्था है जिसमें विभिन्न स्तरों पर सत्ता, अधिकार एवं शक्तियों का बंटवारा होता है। अर्थात केन्द्र से लेकर गांव की इकाई तक सत्ता, शक्ति व संसाधनों का बंटवारा। साथ ही हर स्तर अपनी गतिविधियों के लिए स्वयं जवाबदेह होता है। हर इकाई अपनी जगह स्वतन्त्र होते हुये केन्द्र तक एक सूत्र से जुड़ी रहती है।
2. विकेन्द्रीकरण का अर्थ है विकास हेतु नियोजन, क्रियान्वयन एवं कार्यक्रम की निगरानी में स्थानीय लोगों की विभिन्न स्तरों में भागीदारी सुनिश्चित हो। स्थानीय इकाईयों व समुदाय को ज्यादा से ज्यादा अधिकार व संसाधनों से युक्त करना ही वास्तविक विकेन्द्रीकरण करना है।
3. विकेन्द्रीकरण वह व्यवस्था है जिसमें सत्ता जनता के हाथ में हो और सरकार लोगों के विकास के लिए कार्य करे।

विकेन्द्रीकृत शासन व्यवस्था में शासन की हर इकाई स्वायत्त होती है। लेकिन इसका अर्थ यह नहीं होता कि वह इकाई अपने मनमाने ढंग से कार्य करे। अपितु प्रत्येक इकाई अपने से ऊपर की इकाई द्वारा बनाये गये नियमों व

कानूनों के अर्न्तगत कार्य करती है। उदाहरण के लिए भारत में राज्य सरकारें अपने राज्य के लोगों के विकास के लिए नियम-कानून, नीतियां एंव कार्यक्रम बनाने के लिए स्वतन्त्र है, लेकिन वे केन्द्रीय संविधान के प्रावधानों के अर्न्तगत ही यह कार्य करती हैं। कोई भी राज्य सरकार स्वतन्त्र होते हुए भी संविधान के नियमों से बाहर रह कर कार्य नहीं कर सकती। विभिन्न स्तरों पर अनुशासन व सामंजस्य होना विकेन्द्रीकरण प्रक्रिया की सफलता का प्रतीक है। यहाँ यह जानना भी महत्वपूर्ण है कि किसी भी स्तर पर विकेन्द्रीकरण अचानक ही नहीं हो जाता, अपितु यह एक ऐसी प्रक्रिया है जो धीरे-धीरे होती है।

3.3 विकेन्द्रीकरण कोई नई व्यवस्था नहीं

सदियों से हमारे देश में विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था किसी न किसी रूप में विद्यमान थी। पुराने समय में अधिकांश राज्य छोटे थे जो जनपद कहलाते थे। राजा इन राज्यों का शासन, प्रशासन सभा व परिषद की सहायता से चलाता था। स्थानीय स्तर पर पंचायतें, समितियों के रूप में कार्य करती थीं जो गांवों की व्यवस्था सम्बन्धी नियम एवं कानून बनाने व लागू करने के कार्य में संलग्न रहती थीं। इन गांवों से सम्बन्धित निर्णय लेने में राजा हमेशा पंचायतों को बराबर का भागीदार बनाता था। यही व्यवस्था विकेन्द्रीकरण है। इतने बड़े भारत देश को एक ही केन्द्र से संचालित नहीं किया जा सकता था। अतः राजाओं को विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था लागू करनी पड़ी। परन्तु धीरे-धीरे यह व्यवस्था कमजोर होती गई। मुस्लिम व ब्रिटिश हुकुमत के समय इस व्यवस्था को अधिक धक्का लगा। स्वतन्त्रता के उपरान्त विकेन्द्रीकरण की सोच को योजना एवं रणनीति निर्माण में शामिल किया गया। समय-समय पर इस बात का विशेष ध्यान रखा गया कि सत्ता केन्द्रित न होकर विकेन्द्रित हो, जिससे विकास कार्यों में जनसहभागिता सुनिश्चित की जा सके। विकेन्द्रीकरण की प्राचीन प्रणाली को देश की शासन व्यवस्था चलाने का आधार बनाया। जिसके अर्न्तगत राज्य सरकारों की शासन प्रणाली को मजबूत बनाया गया। यही नहीं 73वें एवं 74वें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा भारत में सन् 1993 से स्थानीय स्तर पर भी विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था को लागू किया गया।

3.4 विकेन्द्रीकरण की आवश्यकता व महत्व

शासन व सत्ता में आम जन की भागीदारी सुशासन की पहली शर्त है। जनता की भागीदारी को सत्ता में सुनिश्चित करने के लिए विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था ही एक कारगर उपाय है। विश्व स्तर पर इस तथ्य को माना जा रहा है कि लोगों की सक्रिय भागीदारी के बिना किसी भी प्रकार के विकास की कल्पना भी नहीं की जा सकती। विकेन्द्रीकृत व्यवस्था ही ऐसी व्यवस्था है जो कार्यों के समुचित संचालन व कार्यों को करने में पारदर्शिता, गुणवत्ता एवं जबाबदेही को हर स्तर पर सुनिश्चित करने के रास्ते खोलती है। प्रत्येक स्तर पर लोग अपने अधिकारों एवं शक्तियों का सही व संविधान के दायरे में रह कर प्रयोग कर सकें, इसके लिए विकेन्द्रीकरण की आवश्यकता महसूस की गई है। इस व्यवस्था में अलग-अलग स्तरों पर लोग अपनी भूमिका एवं जिम्मेदारियों को समझकर उनका निर्वाहन करते हैं। प्रत्येक स्तर पर एक-दूसरे के सहयोग व उनमें आपसी सामंजस्य से हर स्तर पर उपलब्ध संसाधनों का, आवश्यकता व प्राथमिकता के आधार पर उपयोग करने की स्वतंत्रता मिलती है। साथ ही हर स्तर पर प्रत्येक इकाई को अपने संसाधन स्वयं जुटाने का भी अधिकार व जिम्मेदारी होती है। लेकिन विकेन्द्रीकरण का अर्थ यह नहीं कि हर कोई अपने-अपने

मनमाने ढंग से कार्य करने के लिए स्वतन्त्र है। कार्य करने की स्वतन्त्रता सुशासन के संचालन के लिए बनाये गये नियम-कानूनों के दायरे के अन्दर होती है।

विकेन्द्रीकरण का महत्व इसलिए भी है कि इस व्यवस्था द्वारा सामाजिक न्याय व आर्थिक विकास की योजनाऐं लोगों की सम्पूर्ण भागीदारी के साथ स्थानीय स्तर पर ही बनेंगी व स्थानीय स्तर से ही लागू होंगी। पहले केन्द्र में योजना बनती थी और वहाँ से राज्य में आती थीं व राज्य द्वारा जिला, ब्लाक व गांव में आती थी। लेकिन भारत में अब नये पंचायती राज में विकेन्द्रीकरण की पूर्ण व्यवस्था की गई है। जिसके अनुसार ग्राम स्तर पर योजना बनेगी व ब्लाक, जिला व राज्य से होती हुई केन्द्र तक पहुँचेगी। योजनाओं का क्रियान्वयन भी ग्राम स्तर पर स्थानीय शासन द्वारा होगा। इस प्रकार विकेन्द्रीकरण के माध्यम से सत्ता व शक्ति एक केन्द्र में न रहकर विभिन्न स्तरों पर विभाजित हो गई है। जिसके माध्यम से स्थानीय व ग्रामीण लोगों को प्रशासन में पूर्ण भागेदारी निभाने का अधिकार प्राप्त हो गया है।

3.5 विकेन्द्रीकरण के आयाम

विकेन्द्रीकरण को किन माध्यमों से आगे बढ़ाया जा सकता है या उसका विस्तार किया जा सकता है, इसे जानने के लिए इसके तीन आयामों की चर्चा करते हैं-

1. **कार्यात्मक स्वायतता-** इसका अर्थ है, सत्ता के विभिन्न स्तरों पर कार्यों का बंटवारा। अर्थात हर स्तर अपने स्तर पर कार्यों से सम्बन्धित जिम्मदारियों के लिए जवाब देह होगा।
2. **वित्तीय स्वायतता-** इस के अर्न्तगत हर स्तर की इकाई को उपलब्ध संसाधनों को आवश्यकतानुसार खर्च करने व अपने संसाधन स्वयं जुटाने के अधिकार होता है।
3. **प्रशासनिक स्वायतता-** प्रशासनिक स्वायतता का अर्थ है, हर स्तर पर आवश्यक प्रशासनिक व्यवस्था हो तथा इससे जुड़े अधिकारी/कमर्चारी जनप्रतिनिधियों के प्रति जवाबदेह हों।

3.6 विकेन्द्रीकरण के लाभ

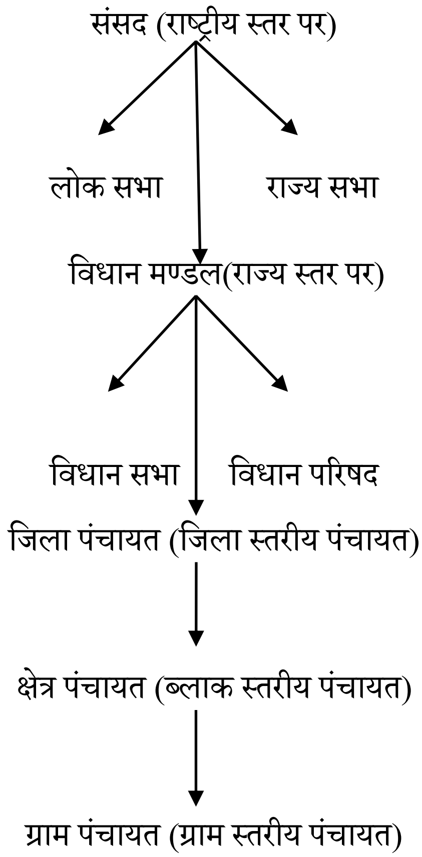
विकेन्द्रीकरण के लाभों को निचे दिये बताये गये बिन्दुओं के माध्यम से समझने का प्रयास करते हैं-

1. स्थानीय स्तर पर स्थानीय समस्याओं को समझकर उनका समाधान आसानी से किया जा सकता है। स्थानीय स्तर पर निर्णय लेने से कार्य तेजी से होंगे। कार्यों के क्रियान्वयन में अनावश्यक बिलम्ब नहीं होगा। साथ ही विकास कार्यों के लिए उपलब्ध धनराशि का उपयोग स्थानीय स्तर पर स्थानीय लोगों की निगरानी में होगा। इससे पैसे का दुरूपयोग कम होगा।
2. विकेन्द्रीकृत शासन व्यवस्था से विकास योजनाओं के नियोजन एवं क्रियान्वयन में स्थानीय लोगों की सक्रिय भागीदारी सुनिश्चित होती है। विकास कार्यों की प्राथमिकता स्थानीय स्तर पर स्थानीय लोगों द्वारा स्थानीय आवश्यकताओं के अनुरूप तय की जायेगी व विकास कार्यक्रम ऊपर से थोपने के बजाय स्थानीय स्तर पर तय किये जायेंगे।

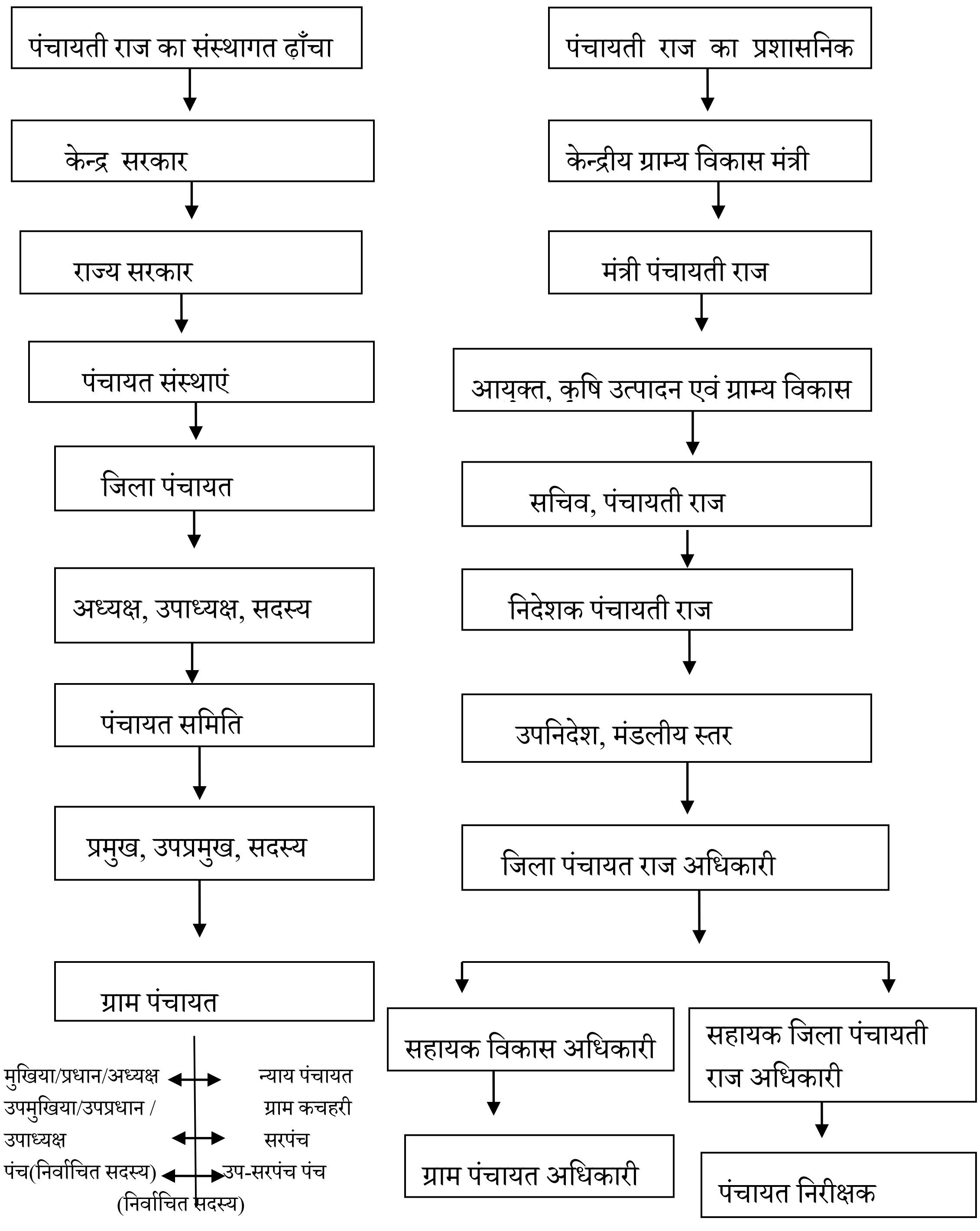
3. विकास कार्यों का स्थानीय स्तर पर नियोजन एवं क्रियान्वयन किये जाने से उनका प्रभावी निरीक्षण होगा। नियोजन में स्थानीय समुदाय की भागीदारी होने से कार्यों के क्रियान्वयन व निगरानी में भी उनकी सक्रिय भागीदारी बढ़ेगी। इससे कार्य समय पर पूरे होंगे तथा उनकी गुणवत्ता में सुधार होगा।
4. स्थानीय स्तर पर स्थानीय साधनों के उपयोग से अपना कोष विकसित होने व कार्य करने से कार्य की लागत भी कम आयेगी।

विकेन्द्रीकृत की सोच स्थानीय स्तर पर लोकतान्त्रिक तरीके से चयनित सरकार पर जोर देती है एवं यह भी सुनिश्चित करती है कि स्थानीय इकाई को सभी अधिकार, शक्तियां व संसाधन प्राप्त हों। ताकि वे स्वतन्त्र रूप से कार्य कर सकें व अपने क्षेत्र की आवश्यकताओं एवं प्राथमिकताओं के अनुरूप विकास कर सकें।

विकेन्द्रीकृत ढाँचा



विकेन्द्रीकरण के अन्र्तगत पंचायती राज का संस्थागत एवं प्रशासनिक ढ़ाँचा



अभ्यास प्रश्न-

1. विकेन्द्रीकरण वह व्यवस्था है जिसमें विभिन्न स्तरों पर सत्ता, अधिकार एवं शक्तियों का बँटवारा होता है। सत्य/ असत्य
2. शासन सत्ता में आम जन की भागीदारी...................... की पहली शर्त है ।

3.7 सारांश

विकेन्द्रीकरण की अवधारणा कोई नई अवधारणा नहीं है। यह किसी न किसी रूप में विद्यमान रही है। शासन व्यवस्था के सफल संचालन और आम नागरिक की शासन प्रणाली में भागीदारी के लिए सत्ता विकेन्द्रीकरण एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया है।

3.8 शब्दावली

विकेन्द्रीकरण- एक जगह पर केन्द्रित न होना/एक स्थान पर ही एकत्र न होना, विश्व परिदृष्य- विश्व के संदर्भ में/पूरी दुनियां में, सामंजस्य- समान भाव/समता, सुशासन- अच्छा शासन/जन- प्रिय शासन

3.9 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. सत्य, **2.** सुशासन

3.10 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. पंचायत वार्ता, (जुलाई-सितम्बर 1999), सहभागी शिक्षण केन्द्र, लखनऊ
2. कुछ आम सवाल- यहाँ मिलेंगे उनके जवाब, नगरीय स्वशासन, 2005, संसर्ग पटना एवं प्रिया नई दिल्ली।

3.11 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. भारत में पंचायती राज- के0 के0शर्मा।
2. भारत में स्थानीय शासन- एस**0** आर**0** माहेश्वरी।
3. भारतीय प्रशासन- अवस्थी एवं अवस्थी।

3.12 निबन्धात्मक प्रश्न

1. विकेन्द्रीकरण से आप क्या समझते हैं? अपने शब्दों में व्यक्त करें।
2. विकेन्द्रीकरण के महत्व को स्पष्ट करें।
3. लोकतंत्र में विकेन्द्रीकरण के महत्व को स्पष्ट करें।

इकाई- 4 स्थानीय स्वशासन की अवधारणा और पंचायतें

इकाई की संरचना

4.0 प्रस्तावना
4.1 उद्देश्य
4.2 स्थानीय स्वशासन का तात्पर्य
4.3 संविधान में संशोधन व स्थानीय स्वशासन
4.4 स्थानीय स्वशासन की आवश्यकता
4.5 स्थानीय स्वशासन व पंचायतें
 4.5.1 केस स्टडी- जौनसार भावर की स्याण-खुमणी अदालत
4.6 स्थानीय स्वशासन व पंचायतों में आपसी सम्बन्ध
 4.6.1 केस स्टडी- उत्तराखण्ड में लट्ठ पंचायतें (लाठी से संचालित पंचायत व्यवस्था)
4.7 स्थानीय स्वशासन कैसे मजबूत होगा?
4.8 स्थानीय स्वशासन व ग्रामीण विकास में सम्बन्ध
 4.8.1 केस स्टडी- मलेथा की गूल व्यवस्था ज्ञान, कौशल एवं सहभागिता की एक अनुठी मिशाल
4.9 सारांश
4.10 शब्दावली
4.11 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
4.12 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
4.13 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
4.14 निबन्धात्मक प्रश्न

4.0 प्रस्तावना

स्थानीय स्वशासन लोगों की अपनी स्वयं की शासन व्यवस्था का नाम है। अर्थात् स्थानीय लोगों द्वारा मिल-जुल कर स्थानीय समस्याओं के निदान एवं विकास हेतु बनाई गई ऐसी व्यवस्था जो संविधान और राज्य सरकारों द्वारा बनाए गये नियमों एवं कानून के अनुरूप हो। दूसरे शब्दों में ‘स्वशासन’ गांव के समुचित प्रबन्धन में समुदाय की भागीदारी है।

यदि हम इतिहास को पलट कर देखें तो प्राचीन काल में भी स्थानीय स्वशासन विद्यमान था। सर्वप्रथम परिवार बने और परिवारों से समूह। ये समूह ही बाद में गांव कहलाये। इन समूहों की व्यवस्था प्रबन्धन के लिये लोगों ने कुछ नियम-कानून बनाये। इन नियमों का पालन करना प्रत्येक व्यक्ति का धर्म माना जाता था। ये नियम समूह अथवा गांव में शांति व्यवस्था बनाये रखने, सहभागिता से कार्य करने व गांव में किसी प्रकार की समस्या होने पर उसके समाधान करने तथा सामाजिक न्याय दिलाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते थे। गांव का सम्पूर्ण प्रबन्धन तथा व्यवस्था इन्हीं

नियमों के अनुसार होती थी। इन्हें समूह के लोग स्वयं बनाते थे व उसका क्रियान्वयन भी वही लोग करते थे। कहने का तात्पर्य है कि स्थानीय स्वशासन में लोगों के पास वे सारे अधिकार हों, जिससे वे विकास की प्रक्रिया को अपनी जरूरत और अपनी प्राथमिकता के आधार पर मनचाही दिशा दे सकें। वे स्वयं ही अपने लिये प्राथमिकता के आधार पर योजना बनायें और स्वयं ही उसका क्रियान्वयन भी करें। प्राकृतिक संसाधनों, जैसे- जल, जंगल और जमीन पर भी उन्हीं का नियन्त्रण हो ताकि उसके संवर्द्धन और संरक्षण की चिन्ता भी वे स्वयं ही करें। स्थानीय स्वशासन को मजबूत करने के पीछे सदैव यही मूलधारणा रही है कि हमारे गांव जो वर्षो से अपना शासन स्वयं चलाते रहे हैं, जिनकी अपनी एक न्याय व्यवस्था रही है, वे ही अपने विकास की दिशा तय करें। आज भी हमारे कई गांवों में परम्परागत रूप में स्थानीय स्वशासन की न्याय व्यवस्था विद्यमान है।

4.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- स्थानीय स्वशासन के बारे में व स्थानीयस्वशासन और पंचायतों के आपसी सम्बन्धों के बारे में जान पायेंगे।
- स्थानीय स्वशासन की मजबूती और ग्रामीण विकास के साथ उसके सम्बन्धों के विषय में जान पायेंगे।
- स्थानीय स्वशासन की महत्ता के विषय में जानकारी प्राप्त कर पायेंगे।

4.2 स्थानीय स्वशासन का तात्पर्य

स्थानीय स्वशासन क्या है या किसे स्थानीय स्वशासन कहा जाए, इसे समझने के लिए निम्नांकित बिन्दुओं का अध्ययन करते हैं-

1. गांव के लोगों की गांव में अपनी शासन व्यवस्था हो व गांव स्तर पर स्वयं की न्याय प्रक्रिया हो।
2. ग्राम स्तरीय नियोजन, क्रियान्वयन व निगरानी में गांव के सभी महिलाओं और पुरूषों की सक्रिय भागीदारी हो।
3. किस प्रकार का विकास चाहिये या किस प्रकार के निर्माण कार्य हों या गांव के संसाधनों का प्रबन्धन व संरक्षण कैसे होगा? ये सभी बातें गांव वाले तय करेंगे।
4. गांव की सब तरह की समस्याओं का समाधान गांव के लोगों की भागीदारी से ही हो।

ऐसा शासन जहाँ लोग स्थानीय मुद्दों, गतिविधियों में अपनी सक्रिय भागीदारी निभा सकें। स्थानीय स्तर पर स्वशासन को लागू करने का माध्यम गांव के लोगों द्वारा, मान्यता प्राप्त लोगों का समूह हों, जिन्होने सम्पूर्ण गांव का विकास, व्यवस्था व प्रबन्धन करना है। ऐसा समूह जिसका निर्णय सभी को मान्य हो।

4.3 संविधान में संशोधन व स्थानीय स्वशासन

हमारे देश में पंचायतों की व्यवस्था सदियों से चली आ रही है। पंचायतों के कार्य भी लगभग समान हैं, उनके स्वरूप में जरूर परिवर्तन हुआ है। पहले पंचायतों का स्वरूप कुछ और था, उस समय वह संस्था के रूप में कार्य करती थी

और गांव के झगड़े, गांव की व्यवस्थाऐं सुधारना जैसे- फसल सुरक्षा, पेयजल, सिंचाई, रास्ते, जंगलों का प्रबन्धन आदि मुख्य कार्य हुआ करते थे।

लोगों को पंचायतों के प्रति बड़ा विश्वास था। उनका निर्णय लोग सहज स्वीकार कर लेते थे और हमारी पंचायतें भी बिना पक्षपात के निर्णय किया करती थी। ऐसा नहीं कि पंचायतें सिर्फ गांव का निर्णय करती थी। बड़े क्षेत्र, पट्टी, तोक के लोगों के मूल्यों से जुड़े संवेदनशील निर्णय भी पंचायतें बड़े विश्वास के साथ करती थी। इससे पता लगता है कि पंचायतों के प्रति लोगों का पहले कितना विश्वास था। वास्तव में जिस स्वशासन की बात हम आज कर रहे हैं, असली स्वशासन वही था। जब लोग अपना शासन खुद चलाते थे, अपने विकास के बारे में खुद सोचते थे, अपनी समस्याएं स्वयं हल करते थे एवं अपने निर्णय स्वयं लेते थे।

धीरे-धीरे ये पंचायत व्यवस्थाऐं आजादी के बाद समाप्त होती गई। इसका मुख्य कारण रहा, सरकार का दूरगामी परिणाम सोचे बिना पंचायत व्यवस्थाओं में अनावश्यक हस्तक्षेप। जो छोटे-छोटे विवाद पहले गांवों में हल हो जाते थे, अब वे सरकारी कानून व्यवस्था से पूरे होते हैं। जिन जंगलों का हम पहले सुरक्षा भी करते थे और उसका सही प्रबन्धन भी करते थे, अब उससे दूरियां बनती जा रही हैं और उसे हम अधिक से अधिक उपभोग करने की दृष्टि से देखते हैं। जो गांव के विकास सम्बन्धी नजरिया हमारा स्वयं का था, उसकी जगह सरकारी योजनाओं ने ले ली है और सरकारी योजनाऐं राज्य या केन्द्र में बैठकर बनाई जाने लगी और गांवों में उनका क्रियान्वयन होने लगा। परिणाम यह हुआ कि लोगों की जरूरत के अनुसार नियोजन नहीं हुआ और जिन लोगों की पहुँच थी, उन्होंने ही योजनाओं का उपभोग किया। लोग योजनाओं के उपभोग के लिए हर समय तैयार रहने, लगे चाहे वह उसके जरूरत की हो या न हो। उसको पाने के लिए व्यक्ति खींचातानी में लगा रहा। इससे कमजोर वर्ग धीरे-धीरे और कमजोर होता गया और लोग पूरी तरह सरकार की योजनाओं और सब्सिडी (छूट) पर निर्भर होने लगे। धीरे-धीरे पंचायत की भूमिका गांव के विकास में शून्य हो गई और लोग भी पुरानी पंचायतों से कटते गये।

लेकिन 80 के दशक में यह लगने लगा कि सरकारी योजनाओं का लाभ समाज के अंतिम व्यक्ति तक नहीं पहुँच पा रहा है। यह भी सोचा जाने लगा कि योजनाओं को लोगों की जरूरत के मुताबिक बनाया जाय। योजनाओं के नियोजन और क्रियान्वयन में भी लोगों की भागीदारी जरूरी समझी जाने लगी। तब ऐसा महसूस हुआ कि ऐसी व्यवस्था कायम करने की आवश्यकता है, जिसमें लोग खुद अपनी जरूरत के अनुसार योजनाओं का निर्माण करें और स्वयं उनका क्रियान्वयन करें।

इसी सोच के आधार पर पंचायतों को कानूनी तौर पर नये काम और अधिकार देने की सोची गई, ताकि स्थानीय लोग अपनी जरूरतों को पहचानें, उसके उपाय खोजें और उसके आधार पर योजना बनायें। योजनाओं को क्रियान्वित करें और इस प्रकार अपने गांव का विकास करें। इस सोच को समेटते हुए सरकार ने संविधान में 73वाँ संशोधन कर पंचायतों को नये काम और अधिकार दे दिये हैं। इस प्रकार केन्द्र और राज्य सरकार की तरह पंचायतें भी स्थानीय लोगों की अपनी सरकार की तरह कार्य करने लगी।

4.4 स्थानीय स्वशासन की आवश्यकता

स्थानीय स्वशासन की आवश्यकता को निम्नांकित बिन्दुओं के माध्यम से समझने का प्रयास करते हैं-

1. स्थानीय स्वशासन में लोगों के हितों की रक्षा होती है तथा स्थानीय लोगों की सहभागिता से आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय की योजनाएं बनायी व लागू की जाती हैं।
2. ग्रामीण विकास हेतु किये जाने वाले किसी भी कार्य में स्थानीय एवं बाहरी संसाधनों का लोगों द्वारा बेहतर उपयोग किया जाता है ।
3. स्थानीय लोग अपनी समस्याओं एवं प्राथमिकताओं से भली-भाँति परिचित होते हैं। तथा लोग अपनी समस्या एवं बातों को आसानी से रख पाते हैं।
4. स्थानीय स्वशासन व्यवस्था से लोगों की भागीदारी से जिम्मेदारी का अहसास होता है और स्थानीय स्तर की समस्याओं का निदान व विवादों का निपटारा लोग स्वयं करते हैं।
5. गांव के विकास में महिलाओं, निर्बल, कमजोर एवं पिछड़े वर्ग की भागीदारी सुनिश्चित होती है तथा वास्तविक लाभार्थी को लाभ मिलता है।

4.5 स्थानीय स्वशासन व पंचायतें

स्थानीय स्वशासन को स्थापित करने में पंचायतों की अहम भूमिका है। पंचायतें हमारी संवैधानिक रूप से मान्यता प्राप्त संस्थाऐं हैं और प्रशासन से भी उनका सीधा जुड़ाव है। भारत में प्राचीन काल से ही स्थानीय स्तर पर शासन का संचालन पंचायतें ही करती आयी हैं। स्थानीय स्तर पर स्वशासन के स्वप्न को साकार करने का माध्यम पंचायतें ही हैं। चूँकि पंचायतें स्थानीय लोगों के द्वारा गठित होती हैं और इन्हें संवैधानिक मान्यता भी प्राप्त है, अतः पंचायतें स्थानीय स्वशासन को स्थापित करने का एक अचूक तरीका है। ये संवैधानिक संस्थाएं ही आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय की योजनाएं ग्रामसभा के साथ मिलकर बनायेंगी व उसे लागू करेंगी। गांव के लिये कौन सी योजना बननी है? कैसे क्रियान्वित करनी है? क्रियान्वयन के दौरान कौन निगरानी करेगा? ये सभी कार्य पंचायतें गांव के लोगों (ग्रामसभा सदस्यों) की सक्रिय भागीदारी से करेंगी। इससे निर्णय स्तर पर आम जनसमुदाय की भागीदारी सुनिश्चित होगी।

स्थानीय स्वशासन तभी मजबूत हो सकता है, जब पंचायतें मजबूत होंगी और पंचायतें तभी मजबूत होंगी, जब लोग मिल-जुलकर इसके कार्यों में अपनी भागीदारी देंगे और अपनी जिम्मेदारी को समझेंगे। लोगों की सहभागिता सुनिश्चित करने के लिये पंचायतों के कार्यों में पारदर्शिता होना जरूरी है। पहले भी लोग स्वयं अपने संसाधनों का और अपने ग्राम विकास का प्रबन्धन करते थे। इसमें कोई शक नहीं कि वह प्रबन्धन आज से कहीं बेहतर भी होता था। हमारी परम्परागत रूप से चली आ रही स्थानीय स्वशासन की सोच बीते समय के साथ कमजोर हुई है। नई पंचायत व्यवस्था के माध्यम से इस परम्परा को पुनः जीवित होने का मौका मिला है। अतः ग्रामीणों को चाहिये कि पंचायत और स्थानीय स्वशासन की मूल अवधारणा को समझने की चेष्टा करें, ताकि ये दोनों ही एक-दूसरे के पूरक बन सकें।

गांवों का विकास तभी सम्भव है, जब सम्पूर्ण ग्रामवासियों को विकास की मुख्य धारा से जोड़ा जायेगा। जब तक गांव के सामाजिक तथा आर्थिक विकास के निर्णयों में गांव के पहले तथा अन्तिम व्यक्ति की बराबर की भागीदारी नहीं होगी तब तक हम ग्राम स्वराज की कल्पना नहीं कर सकते हैं। जन-सामान्य की अपनी सरकार तभी मजबूत बनेगी जब लोग ग्राम सभा और ग्राम पंचायत में अपनी भागीदारी के महत्व को समझेंगे।

4.5.1 केस स्टडी- जौनसार भावर की स्याण-खुमणी अदालत

यदि हम अपने गांवों में न्याय की परम्परागत व्यवस्था का अवलोकन करें तो पायेंगे कि उस व्यवस्था के अन्तर्गत न्याय की प्रक्रिया इतनी जटिल नहीं थी, इतनी लम्बी एवं पेचीदा नहीं थी जितनी कि आज है। लोग अपने छोटे-मोटे विवादों के निपटारे के लिये अदालत के चक्कर नहीं लगाते थे, अपितु गांव की न्याय व्यवस्था के अन्तर्गत ही उनका निपटारा कर लिया जाता था। अभी भी कहीं-कहीं पर ऐसी व्यवस्था कायम है। इसका ज्वलन्त उदाहरण जौनसार भावर की 'खुमणी' अदालत है। यहाँ अभी भी पारम्परिक जन अदालतें विद्यमान हैं। यहाँ के लोगों को अपने छोटे-मोटे विवाद के निपटारे के लिये अदालत का द्वार नहीं खटखटाना पड़ता है। इन अदालतों को वे 'खुमणी' कहते हैं। खुमणी पंचों का एक मंच है जो पंचायत कर वादों का निपटारा करता है। आमतौर पर क्षेत्र की सभी 'खुमणी' अदालतों के नियम एक जैसे हैं और अलग-अलग अपराधों के लिये युक्त की जाने वाली न्याय क्रिया भी एक जैसी ही होती है। भारतीय न्याय व्यवस्था की तरह यहाँ भी तीन तरह की व्यवस्था प्रचलित है। पहली अदालत गांव का सयाने व्यक्ति की होती है जिसे लोग 'स्याण' कहते हैं । दूसरी अदालत 'खुमणी' होती है। यदि दूसरी अदालत से भी वादी-विवादी सन्तुष्ट नहीं होते तो वे फिर किसी भी अदालत में जाने के लिये स्वतंत्र हो जाते हैं।

उक्त अदालत में न्याय प्रक्रिया कुछ इस तरह की होती है कि यदि कोई अपराध होता है तो पीड़ित पक्ष 'स्याणा' को 'नाउस' देकर अपना वाद दर्ज करता है। नाउस के रूप मे मात्र एक रूपये की धनराशि स्याणा के पास जमा करनी होती है। यह राशि कम है, लेकिन सामाजिक मान्यताओं ने इसे महत्वपूर्ण माना जाता है। जब पीड़ित अपना मामला दर्ज कराता है तो 'स्याणा' सर्वथम प्रतिपक्ष को बुलाकर समझौता कराने का प्रयास करता है। यदि दोनेां पक्ष समझौते के लिये तैयार न हों तो 'स्याणा' एक तिथि निर्धारित करके 'खुमणी' बुलाता है । इस तिथि की सूचना दोनों पक्षों को दी जाती है। गांव का प्रत्येक वयस्क व्यक्ति खुमणी में शामिल होता है। सूचना देने का भी उनका अपना ही पारम्परिक तरीका होता है। गांव का ही निवासी 'ठाकी परिवार' (डोल बजाने वाला) डोल बजाकर खुमणी की सूचना गांव वालों को देता है। अदालत चलाई जाती है और कुछ समय के लिये स्वतंत्र निर्णय लेने के लिये वादी और प्रतिवादी को अदालत से बाहर कर लिया जाता है। अदालत उन्हें पुनः बुलाती है और अपना फैसला सुनाती है। खुमणी अदालत जो भी फैसला सुनाती है दोनों पक्षों को वह मानना पड़ता है। यदि कोई पक्ष उनके फैसले की अवहेलना करता है तो उसको तियाड़ रखा जाता है, उसका हुक्का पानी बन्द कर दिया जाता है। यही नहीं उसे दण्ड के रूप में निर्धारित रकम भी अदालत को जमा करनी होती है। जैसे मारपीट के मामले में पहले हाथ उठाने वाले 'खुमणी' अदालत छः सौ रूपये 'डांड' (दण्ड) के रूप में वसूलती है। इस राशि में से चार सौ रूपये वादी को दिये जाते हैं और शेष दो सौ रूपये गांव वाले आपस में बांटते हैं। साभार- मध्य हिमालय जनवरी- 2002

4.6 स्थानीय स्वशासन व पंचायतों में आपसी सम्बन्ध

भारत में प्राचीन काल से ही स्थानीय स्तर पर शासन का संचालन पंचायत ही करती आयी हैं। स्थानीय स्तर पर स्वशासन के स्वप्न को साकार करने का माध्यम हैं, पंचायतें। आईये स्थानीय स्वशासन और पंचायतों के आपसी सम्बन्धों को समझने के लिए निचे दिये गये बिन्दुओं का अध्ययन करते हैं-

1. चूंकि पंचायतें स्थानीय स्तर पर गठित होती हैं। अतः पंचायतें स्थानीय स्वशासन को स्थापित करने का अचूक तरीका है।
2. पंचायत में गांव के विकास हेतु स्थानीय लोग ही निर्णय लेते हैं, विवादों का निपटारा करतें हैं, स्थानीय मुद्दों के लिए कार्य करते हैं। अतः गांव की हर गतिविधि व कार्य में स्थानीय लोगों की ही भागीदारी रहती है।
3. पंचायत द्वारा बनाये गये विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में स्थानीय लोगों की भागीदारी होती है तथा स्थानीय लोगों को ही इसका लाभ मिलता है। अतः पंचायत स्थानीय लोगों के अधिकारों व हकों की सुरक्षा करती है।

स्थानीय स्वशासन की दिशा में 73वां संविधान संशोधन अधिनियम एक कारगार एवं क्रान्तिकारी कदम है। लेकिन गांव के अन्तिम व्यक्ति की सत्ता एवं निर्णय में भागीदारी से ही स्थानीय स्वशासन की सफलता आंकी जा सकती है। स्थानीय स्वशासन तभी मजबूत होगा, जब गांव के हर वर्ग चाहे दलित हों अथवा जनजाति, महिला हो या फिर गरीब, सबकी समान रूप से स्वशासन में भागीदारी होगी। इसके लिये गांव के प्रत्येक ग्रामीण को उसके अधिकारों एवं कर्तव्यों के प्रति जागरूक किया जाना अत्यन्त आवश्यक है। हम अपने गांवों के सामाजिक एवं आर्थिक विकास की कल्पना तभी कर सकते है जब गांव के विकास सम्बन्धी समुचित निर्णयों में अधिक से अधिक लोगों की भागीदारी होगी। लेकिन इस सबके लिये पंचायत व्यवस्था ही एकमात्र एक ऐसा मंच है, जहाँ आम जन समुदाय पंचायत प्रतिनिधियों के साथ मिलकर स्थानीय विकास से जुड़ी विभिन्न समस्याओं पर विचार कर सकते हैं और सबके विकास की कल्पना को साकार रूप दे सकते हैं।

4.6.1 केस स्टडी- उत्तराखण्ड में लट्ठ पंचायतें (लाठी से संचालित पंचायत व्यवस्था)

ग्रामीणों द्वारा जंगलों की सुरक्षा हेतु सामूहिक स्तर पर किए जाने वाले प्रयासों को उत्तराखण्ड के अनेक गांवों में, लट्ठ पंचायत के नाम से भी जाना जाता है। लट्ठ पंचायत नाम मिलने के पीछे अनेक कयास लगाये जाते रहे हैं। लेकिन उसमें भी मुख्य लक्ष्य वनों की सुरक्षा और उन्हें बढ़ाना रहा है, ताकि उनके लाभों को लगातार प्राप्त किया जा सके। इसका स्वरूप पंचायतों जैसा ही रहा है, जिसमें गांव के बड़े-बुजुर्गों को पंच बनाकर उनके निर्देशन पर वनों का प्रबन्धन किया जाता था। इसमें वनों की देखभाल के लिए हर परिवार को जिम्मेदारी सौंपी जाती थी। उसका एक क्रम तय कर दिया जाता था। एक पंचायती लाठी उस क्रम को संचालित करती थी। जिसकी जंगल में चौकीदारी की बारी होती, लाठी उसके पास पहुँचाई जाती। वह अपनी बारी पूरी करने के बाद लाठी उस घर में पहुँचा देता, जिसकी अगले दिन चौकीदारी की बारी होती। लाठी घर में पहुँचने का अर्थ था कि अब जंगल की सुरक्षा की जिम्मेदारी उस परिवार की है। इसमें किसी को कुछ कहने-सुनने की जरूरत ही नहीं होती। लाठी पहुँचने का अर्थ था कि उस परिवार

को यह जिम्मेदारी निभानी है। किसी विशेष परेशानी की हालत में उस बारी की अदला-बदली वह परिवार स्वयं करता था। उसमें पंचायत की दखल-अंदाजी बिल्कुल नहीं होती थी। पंचायत वनों के संरक्षण और सम्वर्द्धन के कार्यक्रम तय करती अथवा अतिक्रमण पर दण्ड तय करती थी।

4.7 स्थानीय स्वशासन कैसे मजबूत होगा?

स्थानीय स्वशासन की मजबूती के लिए निम्नलिखित बातों का ध्यान रखा जाना आवश्यक है-

1. स्थानीय स्वशासन की मजबूती के लिए सर्वप्रथम पंचायत में सुयोग्य प्रतिनिधियों का चयन होना आवश्यक है। पंचायत का नेतृत्व करने के लिए ऐसे व्यक्ति का चयन किया जाना चाहिए जिसकी स्वच्छ छवि हो व वह निःस्वार्थ भाव वाला हो।
2. सक्रिय ग्राम सभा पंचायती राज की नींव होती है। अगर ग्राम सभा के सदस्य सक्रिय होंगे व अपनी भूमिका तथा जिम्मेदारियों के प्रति जागरूक होंगे तभी एक सशक्त पंचायत की नींव पड़ सकती है। अतः ग्राम सभा के हर सदस्य को जागरूक रह कर पंचायत के कार्यों में भागीदारी करनी चाहिए। तभी स्थानीय स्वशासन मजबूत हो सकता है।
3. स्थानीय स्तर पर उपलब्ध भौतिक, प्राकृतिक व बौद्धिक, संसाधनों का बेहतर उपयोग एवं उचित प्रबन्धन से ही विकास प्रक्रिया को गति प्रदान की जा सकती है। अतः स्थानीय संसाधनों के बेहतर उपयोग द्वारा पंचायतें अपनी स्थिति को मजबूत बनाकर ग्राम व ग्राम वासियों के विकास को गति प्रदान कर सकती है।
4. स्थानीय स्वशासन तभी मजबूत होगा, जब गांव वासी अपनी आवश्यकता व प्राथमिकता के अनुसार योजनाओं व कार्यक्रमों का नियोजन करेंगे व उनका स्वयं ही क्रियान्वयन करेंगे। उपर से थोपी गई परियोजनाऐं कभी भी ग्रामीणों में योजना के प्रति अपनत्व की भावना नहीं ला सकती। अतः सूक्ष्म नियोजन के आधार पर ही योजनाएं बनानी होंगी, तभी वास्तविक रूप से स्थानीय स्वशासन मजबूत होगा।
5. पंचायतों की मजबूती का एक महत्वपूर्ण पहलू है, निष्पक्ष सामाजिक न्याय व्यवस्था व महिला-पुरूष समानता को बढ़ावा देना। पंचायतें सामाजिक न्याय व आर्थिक विकास को ग्राम स्तर पर लागू करने का माध्यम हैं। अतः समाज के वंचित, उपेक्षित व शोषित वर्ग को विकास प्रक्रिया मे भागीदारी के समान अवसर प्रदान करने से ही पंचायती राज की मूल भावना 'लोक शासन' को मूर्त रूप दे सकती है।
6. युवा किसी भी देश व समाज के लिए पूँजी हैं। इनके अन्दर प्रतिभा, शक्ति व हुनर व़िद्यमान हैं। इस युवा शक्ति व प्रतिभा का पलायन रोककर व उनकी शक्ति व उर्जा का रचनात्मक कार्यो में सदुपयोग किया जाए तो वे स्थानीय स्तर पर पंचायतों की मजबूती में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं।
7. पंचायती राज की मजबूती के लिए सत्ता का वास्तविक रूप में विकेन्द्रीकरण अर्थात कार्य, कार्मिक व वित्त सम्बन्धित वास्तविक अधिकार पंचायतों को हस्तान्तरित करना आवश्यक है। इनके बिना पंचायतें अपनी भूमिका व जिम्मेदारियों को सफलता पूर्वक निभाने में असमर्थ हैं।

4.8 स्थानीय स्वशासन व ग्रामीण विकास में सम्बन्ध

स्थानीय स्वशासन और ग्रामीण विकास एक-दूसरे के पूरक हैं। स्थानीय स्वशासन के माध्यम से गांव की समस्याओं को प्राथमिकता मिल सकती है व ग्रामीण विकास को आगे बढ़ाया जा सकता है।

1. स्थानीय स्वशासन की आधारशिला पंचायत है। अतः पंचायत के माध्यम से गांव के समुचित प्रबन्धन में समुदाय की भागीदारी बढ़ती है।
2. ग्राम विकास की समस्त योजनाएं गांव के लोगों द्वारा ही बनाई जायेंगी व लागू की जायेंगी। इससे विकास कार्यों के प्रति सामूहिक सोच को बढ़ावा मिलेगा। साथ ही स्थानीय समुदाय का विकास की गतिविधियों में पूर्ण नियन्त्रण।
3. ग्रामीण विकास प्रक्रिया में सभी वर्गों को उचित प्रतिनिधित्व एवं सब को समान महत्व मिलने से स्थानीय स्वशासन मजबूत होगा। महिलाओं तथा कमजोर वर्गों की भागीदारी से ग्राम विकास की प्रक्रिया को मजबूती मिलेगी।
4. मजबूत स्थानीय स्वशासन से किसी भी प्रकार के विवादों का निपटारा गांव स्तर पर ही किया जा सकता है।
5. स्थानीय समुदाय की नियोजन व निर्णय प्रक्रिया में भागीदारी से विकास जनसमुदाय व गांव के हित में होगा। इससे लोगों की समस्याओं का समाधान भी स्थानीय स्तर पर सबके निर्णय द्वारा होगा। स्थानीय संसाधनों का समुचित विकास व उपयोग होगा तथा सामूहिकता का विकास होगा।

4.8.1 केस स्टडी- मलेथा की गूल व्यवस्था ज्ञान, कौशल एवं सहभागिता की एक अनुठी मिशाल

प्राचीन काल से ही मानव में अपने ज्ञान, कौशल एवं आवश्यकताओं के अनुसार उपलब्ध संसाधनों का संरक्षण एवं संवर्द्धन करने की प्रवृति रही है। सामूहिक रूप से किये गये कार्य विषम परिस्थितियों में भी अपने आप में एक मिशाल है। ऐसी ही मिशाल टिहरी जनपद के कीर्तिनगर के समीपस्थ मलेथा गावं में मिलती है। सत्रहवीं सदी के लोक नायक श्री माधो सिंह भण्डारी द्वारा ऊँची एवं कठोर चट्टान को काटकर चन्द्रभागा नदी से 2 फीट चौड़ी तथा 3 फीट गहरी गूल का निर्माण कर 110 एकड़ भूमि को सिंचित किया। उन्होंने अपने ज्ञान व कौशल से 100 मीटर लंबी सुरंग का निर्माण किया।

नहर में पानी आने के बाद लोग सामूहिक रूप से रूपाई करते थे और गूल के रख-रखाव हेतु एक समिति बनायी गयी थी जिसकी प्रत्येक माह बैठक करके इसके रखरखाव पर खुली चर्चा करते थे। ग्रामीणों द्वारा गूल की सुरक्षा के लिए सुरंग के ऊपर वृक्षारोपण कर माधोवन की स्थापना की गयी थी। इस गूल की सुरक्षा की जिम्मेदारी सारे गांव की होती थी। कोई भी व्यक्ति किसी प्रकार से पानी तोड़ता है तो उसे समिति द्वारा दण्डित करने का प्राविधान रखा गया था।

पानी वितरण के लिए व्यक्ति का चुनाव करते थे, जिसे ‘कुल्लालू’ कहा जाता था। ग्रामीणों द्वारा इसके कार्य हेतु अनाज दिया जाता था। इस व्यवस्था से ग्रामीणों को पर्याप्त पानी उपलब्ध हो जाता था और लोगों में सामूहिक रूप से कार्य करने की प्रवृति होती थी।

अभ्यास प्रश्न-

1. 'जनता द्वारा जनता के लिए जनता का शासन' यह कथन किसका है?
2. खुमणी अदालत का सम्बन्ध जौनसार भावर से है। सत्य/असत्य

4.9 सारांश

स्थानीय स्वशासन और पंचायतें दोनों एक सिक्के के ही दो पहलू हैं। पंचायतें कहीं न कहीं स्थानीय स्वशासन को और स्थानीय स्वशासन कहीं न कहीं पंचायतों को दर्शाती हैं। पंचायतों को जब संवैधानिक स्थान प्राप्त नहीं था और पंचायतें जब धर्म, जाति और क्षेत्र के आधार पर गठित थी, पंचायतों ने स्थानीय स्वशासन को एक रूप प्रदान कर दिया था। पंचायतों की इस गतिविधि का तब स्थानीय स्वशासन से कोई लेना देना नहीं था, लेकिन कहीं ना कहीं स्थानीय स्वशासन की रूपरेखा तैयार हो रही थी। पंचायतों को संवैधानिक मान्यता मिलने के साथ ही पंचायतें स्थानीय स्वशासन के रूप में कार्य करने लगी। पंचायतों और स्थानीय स्वशासन की अवधारणा ने ही सत्ता विकेन्द्रीकरण की परिकल्पना को साकार रूप प्रदान किया। सत्ता विकेन्द्रीकरण को लागू करने और आम जन की सत्ता में भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए ही संविधान में 73वां व 74वां संविधान संशोधन किया गया। आज पंचायतें संवैधानिक रूप में स्थानीय स्वशासन को मजबूती प्रदान कर रही हैं।

4.10 शब्दावली

क्रियान्वयन- लागू करना, नियोजन- योजना, पारदर्शिता- खूलापन/साफ-सुथरा, संरक्षण और संवर्द्धन- सुरक्षा और विकास, हस्तान्तरित करना- सौंपना/देना

4.11 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. अब्राहम लिंकन, **2.** सत्य

4.12 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. पंचायती राज प्रशिक्षण सन्दर्भ सामाग्री- 2004, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर , देहरादून।
2. पंचायती राज प्रशिक्षण मार्गदर्शिका- 2004, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।
3. जल, जंगल और जमीन पर ग्राम पंचायतों के अधिकारों की नीतिगत स्तर पर पैरवी- 2002 हार्क, देहरादून एवं प्रिया, नई दिल्ली।

4.13 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. भारत में पंचायती राज- के0 के0 शर्मा।
2. भारत में स्थानीय शासन- एस0 आर0 माहेश्वरी।
3. भारतीय प्रशासन- अवस्थी एवं अवस्थी।

4.14 निबन्धात्मक प्रश्न

1. स्थानीय स्वशासन क्या है? अपने शब्दों में व्यक्त करें।
2. स्थानीय स्वशासन की आवश्यकता क्यों है?
3. स्थानीय स्वशासन को कैसे मजबूत बनाया जा सकता है?

इकाई- 5 तिहत्तरवां(73वां) संविधान संशोधन अधिनियम

इकाई की संरचना

5.0 प्रस्तावना
5.1 उद्देश्य
5.2 तिहत्तरवें संविधान संशोधन की सोच
5.3 तिहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम
5.4 तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम की मुख्य बातें
5.5 तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम की विशेषताऐं
5.6 सारांश
5.7 शब्दावली
5.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
5.9 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
5.10 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
5.11 निबन्धात्मक प्रश्न

5.0 प्रस्तावना

पिछली इकाईयों में हमने प्राचीन काल की पंच प्रणाली से लेकर स्वतन्त्रता पश्चात तक भारत में पंचायतों की सशक्ता हेतु किये गये विभिन्न प्रयासों के बारे में जानकारी ली। इस अध्याय में हम 90 के दशक में भारत सरकार द्वारा पंचायतों को नया स्वरूप देने के उद्देश्य से भारतीय संविधान में किये गये 73वें संशोधन अधिनियम के बारे में पढ़ेंगे। यह तो हम जान ही गये हैं कि भारत में पंचायत व्यवस्था आदिकाल से ही ग्रामीण जीवन में एक शैली के रूप में अपनायी जाती रही है चाहे, इनके स्वरूप समयानुसार अलग-अलग रहे हों। प्राचीन समय में भी देश के गांवों का पूरा कामकाज पंचायतें ही चलाती थी। लोग इस संस्था को गहरी आस्था व सम्मान की की दृष्टि से देखते थे, इसलिये इसका निर्णय भी सबको मान्य होता था।

वैदिक काल से चली आ रही पंचायत व्यवस्था देश में लगभग मृतप्राय हो चुकी थी। जिसे गांधी जी, बलवन्त राय मेहता समिति, अशोक मेहता रिपोर्ट, जी0 के0 राव समिति, एल0 एम0 सिंघवी रिपोर्ट के प्रयासों ने नवजीवन दिया। जिसके फलस्वरूप 73वां संविधान संशोधन विधेयक संयुक्त संसदीय समिति की जांच के बाद पारित हुआ। 73वें संविधान संशोधन से गांधी जी के ग्राम स्वराज के स्वप्न को एक नई दिशा मिली है। गांधी जी हमेशा से गांव की आत्मनिर्भता पर जोर देते रहे। गांव के लोग अपने संसाधनों पर निर्भर रह कर स्वयं अपना विकास करें, यही ग्राम स्वराज की सोच थी। 73वें सविधान संशोधन के पीछे मूल धारणा भी यही थी कि स्थानीय स्तर पर विकास की प्रक्रिया में जन समुदाय की निर्णय स्तर पर भागीदारी हो। 73वां संविधान संशोधन अधिनियम वास्तव में एक मील का पत्थर है, जिसके द्वारा आम जन को सुशासन में भागीदारी करने का सुनहरा मौका प्राप्त हुआ है।

5.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- 73वें संविधान संशोधन के पीछे क्या सोच थी, इस विषय में जान पायेंगे।
- 73वें संविधान संशोधन और इस संविधान में मौजुद मुख्य बातों (उपबन्धों) के विषय में जान पायेंगे।

5.2 तिहत्तरवें संविधान संशोधन की सोच

पंचायतों को मजबूत, अधिकार सम्पन्न व स्थानीय स्वशासन की इकाई के रूप में स्थापित करने हेतु संविधान में 73वां संशोधन अधिनियम एक क्रान्तिकारी कदम है। 73वें संविधान संशोधन के पीछे निम्न सोच है-

1. निर्णय को विकेन्द्रीकृत करना तथा स्थानीय स्तर पर संवैधानिक एवं लोकतांत्रिक प्रकिया शुरू करना।
2. स्थानीय स्तर पर पंचायत के माध्यम से निर्णय प्रक्रिया, विकास कार्यों व शासन में लोगों की भागीदारी सुनिश्चित करना।
3. ग्राम विकास प्रक्रिया के नियोजन, क्रियान्वयन तथा निगरानी में गांव के लोगों की सहभागिता सुनिश्चित करना व उन्हें अपनी जिम्मेदारी का अहसास कराना।
4. लम्बे समय से हासिये पर रहने वाले तबकों जैसे- महिला, दलित एवं पिछड़ों को ग्राम विकास व निर्णय प्रक्रिया में शामिल करके उन्हें विकास की मुख्य धारा से जोड़ना।
5. स्थानीय स्तर पर लोगों की सहभागिता बढ़ाना व लोगों को अधिकार देना।

5.3 तिहत्तरवा संविधान संशोधन अधिनियम

स्वतन्त्रता के पश्चात देश को सुचारू रूप से चलाने के लिये हमारे नीति निर्माताओं द्वारा भारतीय संविधान का निर्माण किया गया। इस संविधान में नियमों के अनुरूप व एक नियत प्रक्रिया के अधीन जब भी कुछ परिवर्तन किया जाता है या उसमें कुछ नया जोड़ा जाता है अथवा हटाया जाता है तो यह संविधान संशोधन अधिनियम कहलाता है। भारत में सदियों से चली आ रही पंचायत व्यवस्था जो कई कारणों से काफी समय से मृतप्रायः हो रही थी, को पुनरजीवित करने के लिये संविधान में संशोधन किये गये। ये संशोधन तिहत्तरवां व चौहत्तरवां संविधान संशोधन अधिनियम कहलाये। तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा भारत के ग्रामीण क्षेत्रों में पंचायती राज व्यवस्था की स्थापना की गई। इसी प्रकार चौहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम द्वारा भारत के नगरीय क्षेत्रों में नगरीय स्वशासन की स्थापना की गई। इन अधिनियमों के अनुसार भारत के प्रत्येक राज्य में नयी पंचायती राज व्यवस्था को आवश्यक रूप से लागू करने के नियम बनाये गये। इस नये पंचायत राज अधिनियम से त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था को सुचारू रूप से चलाने व स्थानीय स्तर पर उसे मजबूत बनाने के प्रयत्न किये जा रहे हैं। इस अधिनियम में जहाँ स्थानीय स्वशासन को प्रमुखता दी गई है व सक्रिय किये जाने के निर्देश हैं, वहीं दूसरी ओर सरकारों को विकेन्द्रीकरण हेतु बाध्य करने के साथ-साथ वित्तीय संसाधनों की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिये वित्त आयोग का भी प्रावधान किया गया है।

73वां संविधान संशोधन अधिनियम अर्थात 'नया पंचायती राज अधिनियम' प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र को जनता तक पहुँचाने का एक उपकरण है। गांधी जी के स्वराज के स्वप्न को साकार करने की पहल है। पंचायती राज स्थानीय जनता का, जनता के लिये, जनता के द्वारा शासन है।

5.4 तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम की मुख्य बातें

लोकतंत्र को मजबूत करने के लिये नई पंचायत राज व्यवस्था एक प्रशंसनीय पहल है। गांधी जी का कहना था कि 'देश में सच्चा लोकतंत्र तभी स्थापित होगा, जब भारत के लाखों गांवों को अपनी व्यवस्था स्वयं चलाने का अधिकार प्राप्त होगा। गांव के लिये नियोजन, प्राथमिकता चयन लोग स्वयं करेंगे। ग्रामीण अपने गांव विकास सम्बन्धी सभी निर्णय स्वयं लेंगे। ग्राम विकास कार्यक्रम पूर्णतया लोगों के होंगे और सरकार उनमें अपनी भागीदारी देगी।' गांधी जी के इस कथन को महत्व देते हुये तथा उनके ग्राम-स्वराज के स्वप्न को साकार करने के लिये भारतीय सरकार ने पंचायतों को बहुत से अधिकार दिये हैं। तिहत्तरवें संविधान अधिनियम में निम्न बातों को शामिल किया गया है-

1. **73**वें संविधान संशोधन के अन्तर्गत पंचायतों को पहली बार संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया है। अर्थात पंचायती राज संस्थाएं अब संविधान द्वारा मान्यता प्राप्त संस्थाएं हैं।
2. नये पंचायती राज अधिनियम के अनुसार ग्राम सभा को संवैधानिक स्तर पर मान्यता मिली है। साथ ही इसे पंचायत व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण हिस्सा बना दिया गया है।
3. यह तीन स्तरों - ग्राम पंचायत, क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत पर चलने वाली व्यवस्था है।
4. एक से ज्यादा गांवों के समूहों से बनी ग्राम पंचायत का नाम सबसे अधिक आबादी वाले गांव के नाम पर होगा।
5. इस अधिनियम के अनुसार महिलाओं के लिये त्रिस्तरीय पंचायतों में एक तिहाई सीटों पर आरक्षण दिया गया है।
6. अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति तथा अन्य पिछड़े वर्गों के लिये भी जनसंख्या के आधार पर आरक्षण दिया गया है। आरक्षित वर्ग के अलावा सामान्य सीट से भी ये लोग चुनाव लड़ सकते हैं।
7. पंचायतों का कार्यकाल 5 वर्ष तय किया गया है तथा कार्यकाल पूरा होने से पहले चुनाव कराया जाना अनिवार्य किया गया है।
8. पंचायत **6** माह से अधिक समय के लिये भंग नहीं रहेगी तथा कोई भी पद **6** माह से अधिक खाली नहीं रहेगा।
9. इस संशोधन के अन्तर्गत पंचायतें अपने क्षेत्र के अर्थिक विकास और सामाजिक कल्याण की योजनाऐं स्वयं बनायेंगी और उन्हें लागू करेंगी। सरकारी कार्यों की निगरानी अथवा सत्यापन करने का भी अधिकार उन्हें दिया गया है।
10. 73वें संविधान संशोधन के अन्तर्गत पंचायतों को ग्राम सभा के सहयोग से विभिन्न जन कल्याणकारी योजनाओं के अन्तर्गत लाभार्थी के चयन का भी अधिकार दिया गया है।

11. हर राज्य में वित्त आयोग का गठन होता है। यह आयोग हर पांच साल बाद पंचायतों के लिये सुनिश्चित आर्थिक सिद्धान्तों के आधार पर वित्त का निर्धारण करेगा।
12. उक्त संशोधन के अन्तर्गत ग्राम प्रधानों का चयन प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा तथा क्षेत्र पंचायत प्रमुख व जिला पंचायत अध्यक्षों का चयन निर्वाचित सदस्यों द्वारा चुना जाना तय है।
13. पंचायत में जबाबदेही सुनिश्चित करने के लिये 6 समितियों (नियोजन एवं विकास समिति, शिक्षा समिति तथा निर्माण कार्य समिति, स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति, प्रशासनिक समिति, जल प्रबन्धन समिति) की स्थापना की गयी है। इन्हीं समितियों के माध्यम से कार्यक्रम नियोजन एवं क्रियान्वयन किया जायेगा।
14. हर राज्य में एक स्वतंत्र निर्वाचन आयोग की स्थापना की गई है। यह आयोग निर्वाचन प्रक्रिया, निर्वाचन कार्य, उसका निरीक्षण तथा उस पर नियन्त्रण भी रखेगा।

अतः संविधान के 73वें संशोधन ने नयी पंचायत व्यवस्था के अन्तर्गत न केवल पंचायतों को केन्द्र एवं राज्य सरकार के समान एक संवैधानिक दर्जा दिया है, अपितु समाज के कमजोर व शोषित वर्ग को विकास की मुख्य धारा से जुड़ने का भी अवसर दिया है।

5.5 तिहत्तरवें संविधान संशोधन अधिनियम की मुख्य विशेषताएं

73वां संविधान संशोधन अधिनियम पंचायती राज से सम्बन्धित है। जिसमें पंचायतों से सम्बन्धित व्यवस्था का पूर्ण विधान किया गया है। इसकी निम्न लिखित विशेषताएं हैं-

1. संविधान में 'ग्राम सभा' को पंचायती राज की आधारभूत इकाई के रुप में स्थान मिला है।
2. पंचायतों की त्रीस्तरीय व्यवस्था की गयी है। ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, क्षेत्र स्तर पर (ब्लाक स्तर) क्षेत्र पंचायत व जिला स्तर पर जिला पंचायत की व्यवस्था की गयी है।
3. प्रत्येक स्तर पर पंचायत के सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष मतदान के द्वारा की जाने की व्यवस्था है। लेकिन क्षेत्र व जिला स्तर पर अध्यक्षों के चुनाव चुने हुए सदस्यों में से सदस्यों द्वारा किये जाने की व्यवस्था है।
4. 73वें संविधान संशोधन में अनुसूचित जाति व अनुसूचित जनजाति के लिए उस क्षेत्र की कुल जनसंख्या में उसके प्रतिशत के अनुपात से सीटों के आरक्षण की व्यवस्था है। महिलाओं के लिए कुल सीटों का एक तिहाई भाग प्रत्येक स्तर पर आरक्षित किया गया है। अनुसूचित जातियों व अनुसूचित जनजातियों के लिए उनकी जनसंख्या के अनुपात में ही आरक्षण की व्यवस्था है। प्रत्येक स्तर पर अध्यक्षों के कुल पदों का एक-तिहाई भाग महिलाओं के लिए आरक्षित किया गया है।
5. अधिनियम में पंचायतों का कार्यकाल (पांच वर्ष) निश्चित किया गया है। यदि कार्यकाल से पहले ही पंचायत भंग हो जाय तो **6** माह के भीतर चुनाव कराने की व्यवस्था है।
6. अधिनियम के द्वारा पंचायतों से सम्बन्धित सभी चुनावों के संचालन के लिए राज्य चुनाव आयोग को उत्तरदायी बनाया गया है।
7. अधिनियम के द्वारा प्रत्येक राज्य में राज्य वित्त आयोग का गठन किया गया है, ताकि पंचायतों के पास पर्याप्त साधन उपलब्ध हों, जिससे विभिन्न विकास कार्य किये जा सके।

अभ्यास प्रश्न-

1. 73वें संविधान संशोधन का सम्बन्ध ग्रामीण विकास और पंचायती राज व्यवस्था से है। सत्य/असत्य
2. 73वें संविधान संशोधन ने पंचायतों को पहली बार .... प्रदान किया।
3. 73वें संविधान संशोधन द्वारा महिलाओं को पंचायतों में कितने प्रतिशत आरक्षण दिया गया है?

क. 25 प्रतिशत ख. 30 प्रतिशत ग. 33 प्रतिशत घ. 50 प्रतिशत

5.6 सारांश

73वां संविधान संशोधन अधिनियम स्थानीय स्वशासन को मजबुती प्रदान करने और आम जन की शासन सत्ता में सीधी भागीदारी के लिए एक महत्वपूर्ण कदम है। 73वें संविधान संशोधन ने ग्राम स्तर पर लोगों को नीति निर्माण की प्रक्रिया में भागीदारी, जनहित के कार्यों में सक्रिय सहयोग का मौका दिया। 73वां संविधान संशोधन ग्राम स्तर पर लोकतंत्र को मजबूती प्रदान करने में महत्वपूर्ण योगदान दे रहा है।

5.7 शब्दावली

दशक- दस वर्ष का समय, विकेन्द्रीकृत- किसी चीज का केन्द्र या एक स्थान पर न होना, जन कल्याणकारी योजनाएं - आम लोगों के हित की योजनाएं

5.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. सत्य, **2.** संवैधानिक दर्जा, **3.** ग

5.9 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।

5.10 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. भारत में पंचायती राज- के0 के0 शर्मा।
2. भारत में स्थानीय शासन- एस0 आर0 माहेश्वरी।
3. भारतीय प्रशासन- अवस्थी एवं अवस्थी।

5.11 निबन्धात्मक प्रश्न

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम किससे सम्बन्धित है? इस अधिनियम में मौजुद मुख्य बातों को स्पष्ट करें।

इकाई- 6 ग्राम सभा

इकाई की संरचना

6.0 प्रस्तावना
6.1 उद्देश्य
6.2 पंचायती व्यवस्था में ग्राम सभा का महत्व एवं आवश्यकता
6.3 ग्राम सभा सदस्यों के अधिकार एवं जिम्मेदारियां
6.4 ग्राम सभा की बैठक व कार्यवाही
6.5 ग्राम सभा सदस्यों की भागीदारी बढ़ाने हेतु कुछ कदम
    6.5.1 केस स्टेडी- ईड़क (उत्तरकाशी) की ग्राम प्रधान का अभिनव प्रयोग
6.6 सक्रिय ग्राम सभा और निष्क्रिय ग्राम सभा
6.7 ग्राम सभाओं में महिलाओं की भागीदारी बढ़ाना
6.8 ग्राम सभा में महिलाओं व उपेक्षित वर्ग की भागीदारी बढा़ने हेतु सम्भावित प्रयास
6.9 पंचायत प्रतिनिधियों की ग्रामसभा के प्रति जवाबदेही
6.10 ग्राम पंचायत समितियों में ग्रामसभा की भूमिका
6.11 ग्राम सभा, स्थानीय स्वशासन की आधारशिला
6.12 सारांश
6.13 शब्दावली
6.14 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
6.15 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
6.16 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
6.17 निबन्धात्मक प्रश्न

6.0 प्रस्तावना

नयी पंचायत व्यवस्था के अर्न्तगत ग्राम सभा को एक महत्वपूर्ण इकाई के रूप में माना गया है। एक आदर्श पंचायत की नींव ग्राम सभा होती है। अगर नींव मजबूत है तो सारी व्यवस्था उस पर टिकी रह सकती है और अगर नींव ही कमजोर या ढुलमुल है तो व्यवस्था किसी भी समय ढहनी निश्चित है। अतः एक मजबूत ग्राम सभा ही पंचायत व्यवस्था को बनाये रख सकती है। प्रायः लोग ग्राम पंचायत तथा ग्राम सभा में भेद नहीं कर पाते, जब कि दोनों एक दूसरे से बिल्कुल भिन्न हैं। ग्राम सभा का तात्पर्य सम्पूर्ण गांव के व्यस्कों से है, जबकि ग्राम पंचायत, ग्राम सभा में से ही चुने गये सदस्यों से बनती है। ग्राम सभा के सदस्य वे सभी गांव वाले होते हैं, जिन्हें मतदान का अधिकार होता है और जो बालिग (उम्र 18 वर्ष या उससे ज्यादा) होते हैं।

पंचायत अधिनियम की धारा-11 के अनुसार ग्राम सभा का तात्पर्य गांव के उन सभी नागरिकों से होता है, जिनका नाम मतदाता सूची में होता है। वह स्वतंत्र होकर अपने मत का प्रयोग करते हुये नेतृत्व का चयन कर सकता है। प्रत्येक नागरिक जो एक जनवरी को 18 वर्ष की आयु पूरी कर लेता है वह वोट देने का अधिकारी है। ग्राम सभा के सदस्य ही जिनकी आयु 21 वर्ष हो चुने जाने पर ग्राम पंचायत के सदस्य बनते हैं। गांव में रहने वाले सभी बालिक जिन्हें मत देने का अधिकार है (चाहे वह महिला हो या पुरुष, बुर्जुग हो या युवा) तथा जिनका नाम मतदाता सूची में शामिल है, मिलकर ग्राम सभा बनाते हैं। प्रत्येक नागरिक जो 1 जनवरी को 18 वर्ष की आयु पूरी कर लेता है, वह मत देने का अधिकारी है।

6.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- ग्राम सभा के अधिकार एंव कर्तव्य, ग्राम सभा बैठक की कार्यवाही, ग्राम सभा सदस्यों के अधिकार एंव जिम्मेदारियों के विषय में जानकारी प्राप्त कर पायेंगे।
- ग्राम सभा में महिलाओं और दलितों की भागीदारी को तथा सक्रिय ग्राम सभा और निष्क्रिय ग्राम सभा में अंतर के विषय में जान पायेंगे।

6.2 पंचायती व्यवस्था में ग्राम सभा का महत्व एवं आवश्यकता

स्थानीय स्वशासन या ग्राम स्वराज को गांव स्तर पर स्थापित करने में पंचायती राज संस्थाओं की महत्वपूर्ण भूमिका देखी जा रही है। एक मजबूत व सक्रिय ग्राम सभा ही स्थानीय स्वशासन की कल्पना को साकार कर सकती है। नये पंचायती राज के अर्न्तगत अब गांव के विकास की जिम्मेदारी ग्राम पंचायत की है। पंचायतें ग्रामीण विकास प्रक्रिया को आगे बढ़ाने का एक मजबूत माध्यम हैं। लेकिन इसका यह अर्थ नहीं कि केवल निर्वाचित सदस्य ही इस जिम्मेदारी को निभायेंगे। इसके लिए ग्राम सभा ही एकमात्र ऐसा मंच है, जहाँ लोग पंचायत प्रतिनिधियों के साथ मिलकर स्थानीय विकास से जुड़ी विभिन्न समस्याओं पर विचार कर सकते हैं और सबके विकास की कल्पना को साकार रूप दे सकते हैं। स्थानीय स्वशासन तभी मजबूत होगा जब हमारी ग्राम सभा में गांव के हर वर्ग चाहे दलित हों अथवा जनजाति, महिला हो या फिर गरीब, सबकी समान रूप से भागीदारी हो और जो भी योजनाऐं बने वे समान रूप से सबके हितों को ध्यान में रखते हुये बनाई जायें तथा ग्राम विकास सम्बन्धी निर्णयों में अधिक से अधिक लोगों की भागीदारी हो। लेकिन इसके लिए गांव के अन्तिम व्यक्ति की सत्ता एवं निर्णय में भागीदारी के लिये ग्राम सभा के प्रत्येक सदस्य को उसके अधिकारों एवं कर्तव्यों के प्रति जागरूक किया जाना अत्यन्त आवश्यक है।

यहाँ इस बात को समझने की आवश्यकता है कि क्या ग्रामीण समुदाय चाहे वह महिला है या पुरूष, युवा है या बुर्जुग अपनी इस जिम्मेदारी को समझता है या नहीं? क्या ग्राम विकास सम्बन्धी योजनाओं के नियोजन एवं क्रियान्वयन में अपनी भागीदारी के प्रति वे जागरूक हैं? क्या उन्हें मालूम है कि उनकी निष्क्रियता की वजह से कोई सामाजिक न्याय से वंचित रह सकता है? ग्रामीणों की इस अनभिज्ञता के कारण ही गांव के कुछ-एक ही प्रभावशील या यूं कहें कि ताकतवर लोगों के द्वारा ही ग्रामीण विकास प्रक्रिया चलाई जाती है। जब तक ग्राम सभा का प्रत्येक सदस्य पंचायती

राज के अन्तर्गत स्थानीय स्वशासन के महत्व व अपनी भागीदारी के महत्व को नहीं समझेगा एवं ग्राम विकास के कार्यों के नियोजन एवं क्रियान्वयन में अपनी सक्रिय भूमिका को नहीं निभायेगा, तब तक एक सशक्त पंचायत या गांधी जी के स्थानीय स्वशासन की बात करना महज एक कल्पना है। स्थानीय स्वशासन रूपी इस वृक्ष की जड़ (ग्रामसभा) को जागरूकता रूपी जल से सींच कर उसे नवजीवन देकर गांधी जी के स्वप्न को साकार किया जा सकता।

73वें संविधान संशोधन अधिनियम के अनुच्छेद- 243 (ब) अनुसार ग्राम सभा गांव की मतदाता सूची में चिन्हित सभी लोगों की संस्था है जो राज्य विधान मण्डल के द्वारा ग्राम स्तर पर राज्य के द्वारा लागू कानून के अनुरूप उसके द्वारा प्रदत्त कार्यों का सम्पादन करेगी। ग्राम सभा के कार्यों की रूपरेखा भी राज्यों के द्वारा स्वयं तय की जाती है। संविधान ने ये सारी जिम्मेदारी राज्यों को दी है। संविधान की सातवीं अनुसूची राज्य की अनुसूची है और पंचायत राज भी इसी के अन्तर्गत परिभाषित है।

6.3 ग्राम सभा सदस्यों के अधिकार एवं जिम्मेदारियां

ग्राम सभा को पंचायत व्यवस्था का महत्वपूर्ण अंग माना गया है। पंचायत व्यवस्था को सुचारू रूप से चलाने में इसकी अहम् भूमिका होती है। मुख्यतः ग्राम सभा का कार्य ग्राम विकास की विभिन्न योजनाओं, विभिन्न कार्यों का सुगमीकरण करना तथा लाभार्थी चयन को न्यायपूर्ण बनाना है। देश के विभिन्न राज्यों के अधिनियमों में स्पष्ट रूप से ग्राम सभा के कार्यों केा परिभाषित किया गया है। उनमें यह भी स्पष्ट है कि पंचायत भी ग्राम सभा के विचारों को महत्व देगी। मुख्यतः ग्राम सभा का कार्य ग्राम विकास की विभिन्न योजनाओं, विभिन्न कार्यों का सुगमीकरण करना तथा लाभार्थी चयन को न्यायपूर्ण बनाना है। ग्राम पंचायतों की विभिन्न गतिविधियों पर नियंत्रण, मूल्यांकन एवं मार्गदर्शन की दृष्टि से ग्राम सभाओं को 73वें संविधान संशोधन अधिनियम के अन्तर्गत कुछ अधिकार प्रदत्त किये गये हैं। ग्रामसभा के कुछ महत्वपूर्ण कार्य तथा अधिकार निम्नवत हैं-

1. ग्राम सभा के सदस्य ग्राम सभा की बैठक में पंचायत द्वारा किये जाने वाले विभिन्न कार्यों की समीक्षा कर सकते हैं। यही नहीं ग्राम सभा पंचायतों की भविष्य की कार्य योजना व उसके क्रियान्वयन पर भी टिप्पणी अथवा सुझाव रख सकती है। ग्राम पंचायत द्वारा पिछले वित्तीय वर्ष की प्रशासनिक और विकास कार्यक्रमों की रिर्पोट का परीक्षण व अनुमोदन करती है।
2. पंचायतों के आय-व्यय में पारदर्शिता बनाये रखने के लिये ग्राम सभा सदस्य को यह भी अधिकार होता है कि वे निर्धारित समय सीमा के अन्तर्गत पंचायत में जाकर पंचायतों के दस्तावेजों को देख सकते हैं। आगामी वित्तीय वर्ष हेतु ग्राम पंचायत द्वारा वार्षिक बजट का परीक्षण व अनुमोदन करना भी ग्राम सभा का अधिकार है।
3. ग्राम सभा का महत्वपूर्ण कार्य ग्राम विकास प्रक्रिया में स्थाई रूप से जुड़े रह कर गांव के विकास व हित के लिये कार्य करना है। ग्राम विकास योजनाओं के नियोजन में लोगों की आवश्यकताओं, उनकी प्राथमिकताओं को महत्व दिलाना तथा उनके क्रियान्वयन में अपना सहयोग देना ग्राम सभा के सदस्यों की प्रथम जिम्मेदारी है।

4. ग्राम सभा को यह अधिकार है कि वह ग्राम पंचायत द्वारा किये गये विभिन्न ग्राम विकास कार्यों के सन्दर्भ में किसी भी तरह के संशय या शंका को प्रश्न पूछकर दूर कर सकती हैं। कौन सा कार्य कब किया गया, कितना कार्य होना बाकी है, कितना पैसा खर्च हुआ, कुल कितना बजट आया था, अगर कार्य पूरा नहीं हुआ तो उसके क्या कारण हैं आदि के सम्बन्ध में जानकारी पंचायत से ले सकती है। राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के अर्न्तगत ग्राम सभा को विशेष रूप से सामाजिक अंकेक्षण (सोसल ऑडिट) करने की जिम्मेदारी है।
5. सामाजिक न्याय व आर्थिक विकास की सभी योजनाऐं ग्राम पंचायत द्वारा लागू की जायेंगी। अतः विभिन्न ग्राम विकास सम्बन्धी योजनाओं के अर्न्तगत लाभार्थी के चयन में ग्राम सभा की एक अभिन्न भूमिका है। प्राथमिकता के आधार पर उचित लाभार्थी का चयन कर, उसे सामाजिक न्याय दिलाना भी ग्राम सभा का परम दायित्व है।
6. नये वर्ष की योजना निर्माण हेतु भी ग्राम सभा अपने सुझाव दे सकती है तथा ग्राम सभा ग्राम पंचायत की नियमित बैठक की भी निगरानी कर सकती है।
7. ग्राम विकास के लिये ग्राम सभा के सदस्यों द्वारा श्रमदान करना व धन जुटाने का कार्य भी ग्राम सभा करती है। ग्राम सभा यह भी निगरानी रखती है कि ग्राम पंचायत की बैठक साल में हर महीने नियमित रूप से हो रही हैं या नहीं। साल में दो बार आयोजित होने वाली ग्राम सभा की बैठकों में ग्राम सभा के प्रत्येक सदस्य चाहे वह महिला हो, पुरूष हो, युवक हो बुजुर्ग हो, को भागीदारी करने का अधिकर है। ग्राम पंचायतों को ग्राम सभा के सुझावों पर ध्यान रखते हुये कार्य करना है।

अक्सर देखा व अनुभव किया है कि ग्राम सभा के सदस्य यानि प्रौढ़ महिला, पुरूष जिन्होंने मत देकर अपने प्रतिनिधि को चुना है, अपने अधिकार एंव कर्तव्य के प्रति जागरूक नहीं रहते। जानकारी के अभाव में वे ग्राम विकास में अपनी अहम भूमिका होने के बावजूद भागीदारी नहीं कर पाते। एक सशक्त, सक्रिय व चेतनायुक्त ग्राम सभा ही ग्राम पंचायत की सफलता की कुंजी है।

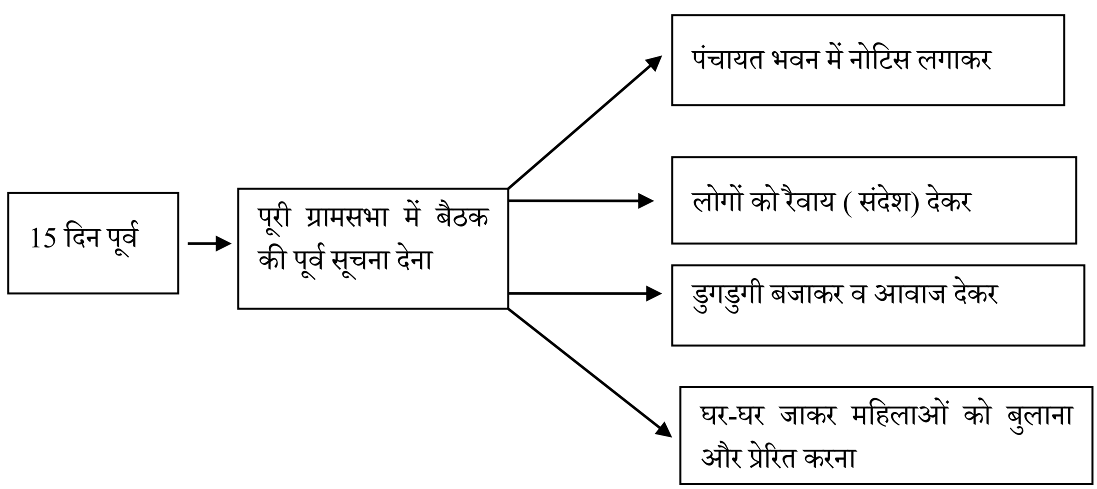
6.4 ग्राम सभा की बैठक व कार्यवाही

ग्राम सभा की बैठकें वर्ष में दो बार होती हैं। एक रबी की फसल के समय (मई-जून) दूसरी खरीफ की फसल के वक्त (नवम्बर-दिसम्बर)। इसके अलावा अगर ग्राम सभा के सदस्य लिखित नोटिस द्वारा आवश्यक बैठक की मांग करते हैं तो प्रधान को ग्राम सभा की बैठक बुलानी पड़ती है।

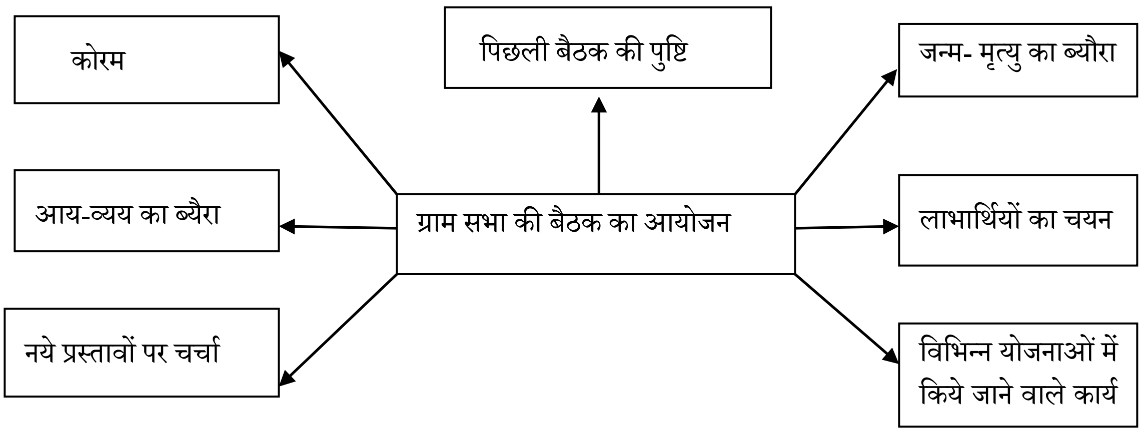
1. ग्राम सभा की बैठक में कुल सदस्य संख्या का 1/5 भाग होना जरूरी है अगर कोरम के अभाव में निरस्त हो जाती है तो अगली बैठक में कोरम की आवश्यकता नहीं होगी।
2. इस बैठक में ग्राम सभा के सदस्य, पंचायत सदस्य, पंचायत सचिव, खण्ड विकास अधिकारी व विभागों से जुड़े अधिकारी भाग लेंगे।
3. बैठक ऐसे स्थान पर बुलाई जानी चाहिये जहाँ अधिक से अधिक लोग विशेषकर महिलाएं भागीदारी कर सकें।

4. ग्राम सभा की बैठक का एजेण्डे की सूचना कम से कम 15 दिन पूर्व सभी को दी जानी चाहिये व इसकी सूचना सार्वजनिक स्थानों पर लिखित व डुगडुगी बजवाकर देनी चाहिये।
5. सुविधा के लिये अप्रैल 31 मार्च तक के एक वर्ष को एक वित्तीय वर्ष माना गया है। ग्राम प्रधान पिछले वर्ष की कार्यवाही सबके सामने रखेगा। उस पर विचार होगा, पुष्टि होने पर प्रधान हस्ताक्षर करेगा।
6. पिछली बैठक के बाद का हिसाब तथा ग्राम पंचायत के खातों का विवरण सभा को दिया जायेगा। पिछले वर्ष के ग्राम विकास के कार्यक्रम तथा आने वाले वर्ष के विकास कार्यक्रमों के प्रस्ताव अन्य कोई जरूरी विषय हो तो उस पर विचार किया जायेगा।
7. ग्राम सभा का यह कर्तव्य है कि वह ग्राम सभा की बैठकों में उन्हीं योजनाओं व कार्यक्रमों के प्रस्ताव लाये जिनकी गांव में अत्यधिक आवश्यकता है व जिससे अधिक से अधिक लोगों को लाभ मिल सकता है।
8. जब ग्राम सभा में एक से अधिक गांव होते हैं तो खुली बैठक में प्रस्ताव पारित करने पर बहस के समय काफी हल्ला होता है। सबसे अच्छा यह रहेगा कि हर गांव ग्राम सभा की हाने वाली बैठक से पूर्व ही अपने अपने गांव के लोगों की एक बैठक कर ग्राम सभा की बैठक में रखे जाने वाले कार्यक्रमों पर चर्चा कर लें व सर्व-सहमति से प्राथमिकता के आधार पर कार्यक्रमों को सूचिबद्ध कर प्रस्ताव बना लें और बैठक के दिन प्रस्तावित करें।

ग्राम सभा की बैठक से पहले



ग्राम सभा बैठक के दौरान



गांव के लोगों का जीवन मात्र उपरोक्त बातों तक ही सीमित नहीं है। वे गांव से जुड़े जल, जंगल तथा जमीन के संरक्षण, संवर्धन व उपयोग संबन्धी मुद्दों पर चर्चा कर सकते हैं और उन पर अपने निर्णय दे सकते हैं।

''एक आदर्श पंचायत वही पंचायत हो सकती है, जिसमें गांव की समस्याओं के प्रति संवेदनशीलता हो। तथा एक आदर्श ग्राम सभा वही ग्रामस भा हो सकती है, जिसके सदस्यों में ग्राम विकास और इससे जुड़ी योजनाओं के नियोजन तथा कार्यान्वयन में भागीदारी के प्रति संवेदनशीलता हो।'' इसके अतिरिक्त गांव की सुरक्षा, बाल विवाह, दहेज और छूआछूत जैसे विभिन्न सामाजिक मुद्दों को भी बैठक में उठा सकते हैं। उनसे सम्बन्धित किसी तरह के निर्णय में भी उनकी भागीदारी की अनिवार्यता स्वतः बन जाती है। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि गांव में उपलब्ध संसाधन हो अथवा कोई अन्य आधार, लोगों में तब तक उसके संरक्षण प्रति जिम्मेदारी या दायित्व की भावना नहीं आ सकती है जब तक कि निर्णायक स्तर पर उनको अधिकार देकर उनमें स्वामित्व की भावना का संचार नहीं किया जाता।

यह बात पूर्ण रूप से स्पष्ट है कि ग्राम सभा पंचायती राज व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण अंग है। इसलिये ग्राम सभा के प्रत्येक सदस्य को जागरूक रहकर ग्राम विकास की प्रक्रिया को आगे बढ़ाने में अपना पूर्ण सहयोग देना चाहिये।

6.5 ग्राम सभा सदस्यों की भागीदारी बढ़ाने हेतु कुछ कदम

ग्रामसभा सदस्यों की ग्राम सभा की बैठक में भागीदारी न लेने के कारण ही ग्राम स्तरीय नियोजन में उनकी भागीदारी नहीं हो पाती है। अतः ग्राम सभा के कार्यों के प्रति उनकी विचारधारा को व्यापक रूप से एक नई दिशा देने की आवश्यकता है, ताकि सभी ग्राम सभा सदस्यों की ग्राम सभा बैठक के प्रति जागरूकता तथा रूचि बढे। बैठक में पूर्ण भागीदारी के लिये ग्राम सभा के सदस्यों को अपने अधिकारों तथा कर्तव्यों के प्रति जागरूक होना होगा। ग्राम सभा को मजबूत करने में पंचायत प्रतिनिधि सामुदायिक व स्वयं सेवी संगठन एक अहम भूमिका निभा सकते हैं। ग्राम सभा में सदस्यों की भागीदारी बढ़ाने के लिए निम्नांकित कुछ कदम उठाये जा सकते हैं-

1. ग्राम सभा के हर सदस्य की बैठक में भागीदारी के प्रति जागरूकता बढ़ाने के लिये गांव के सार्वजनिक स्थलों, छानियों (पशुशाला), प्राथमिक चिकित्सा केन्द्रों, आंगनबाड़ी केन्द्रों, ग्रामीण सूचना केन्द्र, पंचायत चौक, पंधेरों, विद्यालयों आदि में बैठक की सूचना चिपकाना चाहिए।

2. गांव के सम्पूर्ण विकास के लिये महिला की भागीदारी भी उतनी ही आवश्यक है, जितनी पुरूष की। अतः महिलाओं की भागीदारी बढ़ाने हेतु घर के पुरूषों को संवेदनीकरण (समझाना) करना जरूरी है। बैठक का समय भी ऐसा रखना चाहिये कि उनकी ज्यादा से ज्यादा भागीदारी सुनिश्चित की जा सके।

3. बैठक से पूर्व प्रभात फेरी के माध्यम से ग्राम सभा के सदस्यों को बैठक की सूचना देना तथा बैठक में भागीदारी के प्रति उन्हें जागरूक करना चाहिए।

4. ग्राम सभा की बैठक ऐसे स्थान पर हो जहाँ आने में सुविधा हो और गांव के सभी लोग आ सकें।

5. ग्राम सभा की बैठक के महत्व के प्रति जागरूकता हेतु पदयात्रा अथवा अभियान चलाना व निरन्तर सूचना का प्रसार करना चाहिए। इस अभियान में गांव के सेवा मुक्त शिक्षक, सरकारी कर्मचारियों को भी जोड़ना एक महत्वपूर्ण कार्य हो सकता है। बच्चों के माध्यम से ग्राम सभा बैठक पर नाटक/नुक्कड़ करवाकर आदर्श और निष्क्रिय ग्राम सभा के महत्व एवं हानि का बोध कराना चाहिए।

6.5.1 केस स्टेडी- ईड़क (उत्तरकाशी) की ग्राम प्रधान का अभिनव प्रयोग

उत्तरकाशी जिले के नौगांव ब्लाक में इड़क ग्राम सभा है। इस ग्रामसभा में पाँच गांव आते हैं। पहले जब ग्राम सभा की खुली बैठक होती थी और पाँचों गांवों के लोग इकट्ठे होते थे तो तत्कालीन महिला प्रधान श्रीमती ललिता बिजल्वाण ने देखा कि बैठक में बहुत ही शोरशराबा होता था। खासकर तब जब योजनाओं के लिए लाभार्थियों का चयन करना हो। ऐसे में लाभार्थियों के चयन में बहुत मुश्किल हो जाती थी। पंचायत प्रतिनिधियों व महिला प्रेरक के प्रशिक्षण से मिली सीख को उन्होंने ग्राम सभा की खुली बैठक में अपनाया। अगली बार ग्राम सभा की खुली बैठक में इन्दिरा आवास के अन्तर्गत लाभार्थियों का चयन होना था। जब सभी लोग बैठक में आ गये तो प्रधान ने गाँव के लोगों को गांव के अनुसार पाँच समूह में बैठने के लिए कहा। इस प्रक्रिया में थोड़ा समय लगा परन्तु पाँच समूह बन गये। पाँचों समूहों को अलग-अलग स्थान पर बैठकर अपने-अपने गांवों के लाभार्थियों को चुनने के लिए कहा गया। साथ ही यह भी ध्यान रखने को कहा गया कि लाभार्थी चुनते समय जरूरतमंद जैसे- विधवा, परित्यक्ता, निराश्रित महिलाओं को वरीयता दी जाए।

लोग अपने-अपने समूह में बैठकर चर्चा करने लगे। तब तक प्रधान उन महिलाओं को बुलाने चली गई जो ग्राम सभा की बैठक छोड़कर घास काटने चली गई थी। वह खेतों में ही उन्हें बुलाने गई। उनमें कुछ पंचायत की प्रतिनिधि भी थी, जिन्होंने अपनी जगह अपने पति को बैठक में भेज दिया था। जब वह महिलाओं को लेकर लौटी तो बैठक चल रही थी। महिलाओं को भी बैठक में अपनी बात रखने को कहा गया। थोड़ी देर बाद सभी गांव के समूहों को वापस बुलाया गया व हर समूह के एक-एक व्यक्ति को अपने समूह में छाँटे गये लाभार्थियों की सूची रखने को कहा गया।

इस प्रकार बड़ी शांति से लाभार्थियों के चयन की प्रक्रिया पूरी हो गई। ना ही कोई झगड़ा हुआ और ना ही कोई शोरशराबा। लाभार्थियों की सूचि में विधवा महिला को शामिल किया गया था।

6.6 सक्रिय ग्राम सभा और निष्क्रिय ग्राम सभा

सक्रिय ग्राम सभा और निष्क्रिय ग्राम में क्या अंतर है या किसे सक्रिय ग्राम सभा और किसे निष्क्रिय ग्राम सभा कहेंगे, इसे जानने के लिए सक्रिय ग्राम सभा और निष्क्रिय ग्राम सभा के लक्षणों का अध्ययन करते हैं-

सक्रिय ग्राम सभा	निष्क्रिय ग्राम सभा
सक्रिय ग्राम सभा के सदस्य ग्राम सभा की बैठक के महत्व को समझते हैं व सक्रिय रूप से भागीदारी निभाते हैं।	निष्क्रिय ग्राम सभा के सदस्य ग्राम सभा की बैठक के महत्व को न समझते हुए बैठक में भागीदारी ही नहीं करते हैं।
बैठक में सिर्फ उपस्थित ही नहीं रहते हैं, अपितु निर्णय लेने में भागीदारी भी निभाते हैं। साथ ही बैठक में लिये जा रहे अनुचित निर्णयों पर आवाज उठाते हैं।	बैठक में सिर्फ उपस्थित रहते हैं। और चुपचाप रह कर लिए जा रहे निर्णयों पर अपना वक्तव्य तक नहीं देते हैं। बैठक में लिये जा रहे अनुचित निर्णयों पर कोई प्रतिक्रिया व्यक्त नहीं करते।
बैठक में भागीदारी के लिये अन्य सदस्यों को भी प्रेरित करते हैं।	स्वयं ही बैठक में नहीं जाते हैं। यदि जाते हैं तो अन्य लोगों को प्रेरित नहीं करते।
बैठक शुरू होने से पहले गांव में चर्चा के द्वारा बैठक का माहोल बनाते हैं तथा बैठक में रखे जाने वाले प्रस्ताव पर भी पूरी तैयारी के साथ आते हैं।	बैठक के बारे में कोई रूचि नहीं दिखाते हैं। ना ही इन्हें बैठक में उठाये जाने वाले किसी प्रस्ताव या मुद्दे पर कोई चर्चा करते हैं।
सक्रिय ग्राम सभा के सदस्य गांव में हो रहे विकास कार्यक्रमों की निगरानी करते हैं साथ ही ग्राम सभा की बैठक में इन कार्यों पर हो रहे व्यय पर भी प्रश्न पूछते हैं।	निष्क्रिय ग्राम सभा के सदस्यों को विकास कार्यक्रमों की निगरानी व उससे सम्बन्धित प्रश्न पूछने में कोई रूचि नहीं होती है।

6.7 ग्राम सभाओं में महिलाओं की भागीदारी बढ़ाना

सामाजिक विकास का संन्तुलन बनाये रखने के लिये ग्राम सभा में महिलाओं को अपने अधिकारों तथा दायित्वों के प्रति जागरूकता होना नितान्त आवश्यक है। ग्राम विकास की योजनाऐं बनाते समय या अन्य महत्वपूर्ण मुद्दों पर चर्चा करते समय या उनसे सम्बन्धित निर्णय लेते समय महिलाओं की भागीदारी भी उतनी ही महत्वपूर्ण एवं आवश्यक है जितनी कि गांव के पुरूषों की। लेकिन यह तभी सम्भव है जब महिलाओं को आगे आने के अवसर मिलेंगे और महिलाऐं ग्राम सभा में अपनी भागीदारी की अनिवार्यता के प्रति जागरूक होंगी।

महिलाओं के अधिकार के सम्बन्ध में पूर्व राष्ट्रपति डा**0** शंकर दयाल शर्मा जी ने कहा कि ‘‘यदि महिलाओं को उनका अधिकार नहीं मिलता तो चंडी का रूप धारण कर अपने अधिकार ले लें।’’

हमारी जनसंख्या का आधा हिस्सा महिलाएं हैं। नवगठित उत्तराखण्ड राज्य में तो कई जिले ऐसे हैं जहाँ महिलाओं की संख्या पुरूषों से भी अधिक हैं। परिवार, गांव समाज व देश के सामाजिक एवं आर्थिक विकास में महिलाओं के योगदान को अब अनदेखा नहीं किया जा सकता। अतः गांव व जन समुदाय के विकास से जुड़े मुद्दे चाहे वह जल, जंगल, जमीन जैसे प्राकृतिक संसाधनों के संरक्षण, संवर्द्धन व उपयोग सम्बन्धी हो या गांव में किसी भी निर्माण कार्य के लिए योजना बनाने का सवाल हो या फिर आर्थिक विकास के लिए आयसर्जक गतिविधियों जैसे- कृषि, बागवानी, हस्तशिल्प या अन्य गतिविधियों सम्बन्धी विषयों पर चर्चा व निर्णय लेने की बात हो। इन सभी प्रक्रियाओं में महिलाओं को शामिल किसी भी विकास प्रक्रिया की सफलता के लिए पहली शर्त है।

पंचायत संस्थाओं में 73वें संविधान अधिनियम के अन्तर्गत महिलाओं को आरक्षण देकर पंचायत प्रतिनिधि के रूप में उन्हें निर्णय प्रक्रिया से जोड़ा गया है। लेकिन ग्राम सभाओं में भी मतदाता होने के नाते महिलाओं की अर्थपूर्ण उपस्थिति अति आवश्यक है। अतः ग्राम सभा की बैठकों में हर परिवार से महिला एवं पुरूष दोनों को भागीदारी करनी अति आवश्यक है। ग्राम सभा ही ऐसा मंच है, जहाँ महिलाएं अपनी समस्याएं, चाहे वह चारे की समस्या हो या जल स्रोतों के सूखने से उत्पन्न हुई पानी की समस्या हो अथवा कृषि कार्य को सरल बनाने के लिए किसी तकनीकी की मांग हो या फिर सामाजिक न्याय, उत्पीड़न व अत्याचार जैसे मुद्दे को भी पंचायत के समक्ष रख सकती हैं व एकजुट होकर अपनी समस्याओं के समाधान के लिए अपने हित में निर्णय करा सकती हैं।

6.8 ग्राम सभा में महिलाओं व उपेक्षित वर्ग की भागीदारी बढ़ाने हेतु सम्भावित प्रयास

महिलाओं और उपेक्षित लोगों की ग्राम सभा बैठक व निर्णय प्रक्रिया में भागीदारी बढ़ाने के लिये निम्नलिखित प्रयास किये जा सकते हैं-

1. ग्राम सभा में महिलाओं की भागीदारी को बढ़ाने के लिये गणपूर्ति में उनकी उपस्थिति को न्यूनतम तय किया जाना चाहिये। महिलाओं, कमजोर एवं उपेक्षित वर्गों को ग्राम सभा की बैठक में जाने और अपने व्यक्तिगत ही नहीं गांव से जुड़े सामूहिक हित सम्बन्धी मुद्दों पर अपनी आवाज उठाने हेतु प्रेरित एवं प्रशिक्षित करना चाहिए।
2. गांव के आर्थिक एवं सामाजिक विकास में महिलाओं की भागीदारी भी उतनी ही जरूरी है, जितनी कि पुरूषों की। उनकी भागीदारी को प्रायः घर के पुरूषों के द्वारा अनदेखा किया जाता है। ग्राम सभा की बैठक में उनकी भागीदारी के महत्व के प्रति जागरूकता लाने के लिये घर के पुरूषों का संवेदनीकरण किया जाना जरूरी है।
3. पर्वतीय क्षेत्रों में महिलाऐं कृषि एवं घर के कार्यों के साथ-साथ ईंधन एवं चारा लाने के लिये प्रायः घर से बाहर रहती हैं। अतः बैठक का समय उनकी सुविधानुसार अवश्य ही रखा जाना चाहिये, ताकि उनमें महिलाऐं अधिक से अधिक भाग ले सकें।
4. ग्राम सभा की बैठक से पूर्व वार्ड स्तर पर महिलाओं की अलग से बैठक का आयोजन कर उन्हें ग्राम सभा की बैठक में उठाये जाने वाले मुद्दों पर प्रशिक्षित करना चाहिए। इस हेतु गांव के जागरूक व्यक्यिों एवं ग्राम

पंचायत प्रतिनिधियों का संवेदनीकरण करना चाहिए, ताकि वे स्वयं गांव की महिलाओं व उपेक्षित वर्ग को ग्राम सभा के लिए तैयार व प्रेरित कर सकें।

5. महिलाओं पर अकसर कार्य का बोझ अधिक रहता है। अतः महिलाओं को बैठक के महत्व पर जागरूक करते हुए यह सलाह देना कि वे चारे और ईंधन इत्यादि को बैठक होने के पहले दिन ही जमा कर लें, ताकि बैठक के लिए समय निकाल सकें।
6. निर्बल वर्ग व महिलाओं के संकोच, भय व झिझक को कम करना तथा विचारों के आदान-प्रदान के कौशल को बढ़ाने के प्रयत्न करना चाहिए, ताकि वे अपनी बात को निःसंकोच बैठक में कह सकें।
7. गांव की किसी एक जागरूक महिला को महिला प्रेरक के रूप में विकसित कर, आवश्यक प्रशिक्षण द्वारा उसका ज्ञानवर्धन करना चाहिए, ताकि वह गांव की अन्य महिलाओं को भी ग्राम सभा की बैठक में भागीदारी व उसमें लिये जाने वाले निर्णयों के प्रति जागरूक कर सके। ग्राम सभा की बैठक में महिला प्रेरक की उपस्थिति में गांव की महिलाऐं अपने विचार रखने में संकोच नहीं करेंगी। साथ ही यह ध्यान रखा जाना आवश्यक है कि कोई भी उन्हें अपने विचार रखते समय हतोत्साहित न कर सके।

6.9 पंचायत प्रतिनिधियों की ग्रामसभा के प्रति जवाबदेही

ग्राम सभा तथा ग्राम पंचायत एक दूसरे के बिना अधूरे हैं। ग्राम सभा ग्राम पंचायत के साथ एक सहयोगी और एक मार्ग दर्शक की भूमिका निभा सकती है। लेकिन पंचायत प्रतिनिधियों की भी उसके प्रति कुछ जिम्मेदारियां बनती हैं, जिन्हें निभाने से गांव विकास की ओर बढ़ सकता है। बहुत सी ऐसी बातें हैं जिनके सन्दर्भ में पंचायत को ग्राम सभा के प्रति जवाबदेह होना पड़ता है।

1. ग्राम विकास सम्बन्धी जो भी योजना गांव में आये, उसकी सारी जानकारी (बजट व कार्यक्रम को लेकर) पंचायत के सूचना पट पर लग जानी चाहिये ताकि गांव के सभी लोगों को इसका पता चल सके।
2. गांव के लिये जब योजना बने तो ग्राम सभा के सभी सदस्यों के साथ विचार-विमर्श के बाद बने। सबकी निर्णय लेने में भागीदारी ली जाये।
3. ग्राम सभा के सदस्यों को बैठक की सूचना समय पर देना तथा सूचना को सार्वजनिक स्थान पर लगाना, ग्राम पंचायत की जिम्मेदारी है।
4. ग्राम सभा जो प्रस्ताव बनाये अथवा निर्णय ले, पंचायत प्रतिनिधियों को उसे सम्मान देना होगा।
5. ग्राम विकास योजना के अन्तर्गत अगर लाभार्थी का चयन करना है तो सब सदस्यों के सामने, प्राथमिकता के आधार पर तथा सर्वसम्मति से हो।
6. पंचायत प्रतिनिधियों को चाहिये कि निर्णय प्रक्रिया में मुट्ठी भर ताकतवर या प्रभावशाली लोगों को नहीं, अपितु ग्राम सभा के प्रत्येक सदस्य को शामिल करें। भागीदारी निभाने हेतु उन्हें प्रेरित करने के लिये स्वयं आगे आयें। तभी दोनों सच्चे अर्थों में एक दूसरे के पूरक बनेंगे।

6.10 ग्राम पंचायत समितियों में ग्राम सभा की भूमिका

गांव के समुचित विकास हेतु पंचायत स्तर पर विभिन्न कार्यों के सम्पादन हेतु विभिन्न समितियों के गठन का प्रावधान है। जैसे- विकास एवं कल्याण समिति, शिक्षा समिति आदि। मूल्यांकन की दृष्टि से ग्राम पंचायत की विभिन्न समितियां ग्राम सभा के प्रति जवाबदेह होती हैं। ग्राम सभा को अधिकार है कि वह उनके कार्यों की निगरानी करे तथा उनके कार्यों का मूल्यांकन करे। ग्राम सभा पंचायत समितियों के कार्यों की निगरानी हेतु एक निगरानी कर्ता (वाच-डाग) का काम कर सकती है तो एक सहयोगी की भूमिका भी निभा सकती है। वह एक मूल्यांकन कर्ता की भूमिका निभा सकती है तो एक मार्गदर्शक भी बन सकती है।

6.11 ग्राम सभा- स्थानीय स्वशासन की आधारशिला

गांधी जी ने ग्राम स्वराज की जो कल्पना की थी उसे साकार करने के लिये पंचायतों के आधारभूत स्तम्भ 'ग्राम सभा' को पहचानना होगा। यदि आधार ही मजबूत न होगा तो एक मजबूत इमारत की कल्पना ही व्यर्थ है। पंचायत रूपी इमारत का आधार सिर्फ ग्रामीण समाज के कुछ एक प्रभावशाली अथवा ताकतवर लोग ही नहीं हैं, अपितु वहाँ रह रहे विभिन्न वर्गों के वे सभी लोग हैं जिन्हें मत देने का अधिकार है। ग्राम सभा तभी सशक्त होगी जब सभी समान रूप से विकास की मुख्य धारा से जुड़ेंगे। विभिन्न विकास कार्यों की योजना निर्माण तथा कार्यान्वयन में अपनी भूमिका के महत्व को समझेंगे। ग्राम सभा की बैठक में अपनी उपस्थिति की अनिवार्यता के प्रति भी संवेदनशील हों। यदि देखा जाये तो ग्राम सभा एक ऐसी आधारभूत इकाई है, जिसमें उस ग्राम सभा के सभी सदस्य निःसंकोच आकर गांव से जुड़ी विभिन्न समस्याओं तथा मुद्दों पर विचार-विमर्श कर सकते हैं। ग्राम सभा के सभी लोग सहभागिता से गांव के विकास के लिये योजना बना सकते हैं। पंचायत में चाहे कार्यक्रम का नियोजन हो या क्रियान्वयन या पूर्ण हुये कार्यों का मूल्यांकन एवं निगरानी, कोई भी कार्य लोगों की सहभागिता के बिना पूर्ण नहीं हो सकता। अतः पंचायत को सफल बनाने के लिये सभी कार्यों व निर्णय स्तर पर सबकी भागीदारी व सहयोग को शामिल करना अति आवश्यक है। सभी की सहभागिता से जहाँ एक ओर पंचायत संगठित व मजबूत होगी वहीं दूसरी ओर पंचायत पर आम लोगों का विश्वास भी बढ़ेगा।

ग्राम विकास की प्रक्रिया में ग्राम समुदाय की सक्रिय सहभागिता के बिना ग्राम स्वराज का सपना अधूरा ही रहेगा। अतः ग्राम समुदाय को ग्राम के विकास व स्वयं उसकी सशक्तता के प्रति जागरूक करना होगा। तभी एक सशक्त ग्राम सभा का निर्माण होगा और गांव विकास की ओर बढ़ सकेगा।

अभ्यास प्रश्न-

1. ग्राम सभा की बैठक में कुल सदस्य संख्या का कितना भाग होना आवश्यक है?
2. ग्राम सभा की बैठक एक वर्ष में कितने बार होती है?
3. ग्राम सभा की बैठक वर्ष के किन-किन माह में होती है?

6.12 सारांश

स्थानीय स्वशासन को मजबूत करने और ग्राम स्तर पर शासन सत्ता में आम जन की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए ग्राम सभा एक सशक्त माध्यम है। ग्राम सभा स्थानीय स्वशासन का वो मंच है जिस पर बैठ कर गांव स्तर के लोग जनहित के कार्यों में अपनी भागीदारी करते हैं और नीति-निर्माण की प्रक्रिया में अपना महत्वपूर्ण योगदान देते हैं। ग्राम सभा स्थानीय स्वशासन की आधारशीला है। गांव के सभी व्यस्क वयक्ति ग्राम सभा के सदस्य होते हैं और जो ग्राम सभा ग्राम स्तर पर जन हित के निर्माण कार्यों और योजनाओं के निर्माण एवं क्रियान्वयन में अपना महत्वपूर्ण योगदान देते हैं। अतः गांधी जी का यह कथन सत्य प्रतीत होता है कि ''सच्चा लोकतंत्र् केन्द्र में बैठे कुछ लोग नहीं चला सकते, यह तो प्रत्येक ग्राम के हर एक व्यक्ति को चलाना होगा।''

6.13 शब्दावली

सुगमीकरण- आसान या सरल होना, नियोजन- योजना, क्रियान्वयन- लागू करना

6.14 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. 1/5 भाग, **2.** दो बार, **3.** मई-जून और नवम्बर-दिसम्बर

6.15 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।
3. हमारी ग्राम सभा, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।

6.16 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. भारत में पंचायती राज- के0 के0 शर्मा।
2. भारत में स्थानीय शासन- एस0 आर0 माहेश्वरी।
3. भारतीय प्रशासन- अवस्थी एवं अवस्थी।

6.17 निबन्धात्मक प्रश्न

1. ग्राम सभा और ग्राम सभा के सदस्यों के अधिकार एंव कर्तव्य बतलाइये।
2. ग्राम पंचायत समितियों की ग्राम सभा में क्या भूमिका है?
3. ग्राम सभा में महिलाओं और उपेक्षित वर्गों की भागीदारी को कैसे बढाया जा सकता है?

इकाई- 7 ग्राम पंचायत- स्वरूप, चुनाव-प्रणाली, अधिकार एवं शक्तियां

इकाई की संरचना

7.0 प्रस्तावना
7.1 उद्देश्य
7.2 ग्राम पंचायत का गठन
7.3 ग्राम पंचायत प्रतिनिधियों के चुनाव
7.4 ग्राम पंचायतों का कार्यकाल
7.5 ग्राम पंचायतों की बैठक
    7.5.1 ग्राम पंचायत की बैठक के आयोजन से सम्बन्धित कार्यवाही
    7.5.2 बैठक से पहले की तैयारियां
7.6 ग्राम पंचायतों की कार्यवाही
    7.6.1 बैठक के दौरान ध्यान देने वाली बातें
    7.6.2 बैठक का समापन
7.7 ग्राम प्रधान के कार्य एंव अधिकार
7.8 ग्राम पंचायत सचिव के कार्य एवं अधिकार
7.9 प्रधान, उपप्रधान व पंचायत सदस्यों पर नियन्त्रण (अविश्वास प्रस्ताव)
    7.9.1 बाह्य नियंत्रण
    7.9.2 पद रिक्त होने पर चुनाव
7.10 ग्राम पंचायत की कार्य एवं शक्तियां
    7.10.1 ग्राम पंचायत के अन्य कार्य
    7.10.2 राज्य सरकार द्वारा समनुदेशित कार्य
7.11 पंचायतों द्वारा अभ्यावेदन एवं सिफारिश
7.12 पंचायत सदस्यों की अन्य जिम्मेदारियां
7.13 केस स्टडी- उखा देवी, एक समर्थ महिला प्रधान
7.14 सारांश
7.15 शब्दावली
7.16 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
7.17 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
7.18 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
7.19 निबन्धात्मक प्रश्न

7.0 प्रस्तावना

संविधान के 73वें संशोधन अधिनियम द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को मजबूती प्रदान की गई है। इस अधिनियम के द्वारा स्थानीय स्वशासन व विकास की इकाईयों को एक पहचान मिली है। त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था में ग्राम पंचायत ग्राम विकास की पहली इकाई मानी गई है। गांव के लोगों के सबसे नजदीक होने के कारण इसका अत्यधिक महत्व है। ग्राम प्रधान, उपप्रधान व सदस्यों से मिलकर ग्राम पंचायत बनती है। ग्राम पंचायत के प्रतिनिधियों का चयन ग्राम सभा के सदस्य चुनाव के द्वारा करते हैं। अतः ग्राम सभा के सदस्यों से इसका सीधा नाता होता है। ग्राम पंचायत ग्राम सभा के निर्देशन में ग्राम सभा के सदस्यों की समस्याओं के समाधान हेतु कार्य करती है। गांव के विकास व सामाजिक न्याय की योजना बनाना इनका प्रमुख काम है। कई लोगों का मानना है कि पंचायत लोगों की आवाज व आवश्यकताओं को केन्द्र तक पहुँचाने का एक कारगर मंच हो सकता है।

अतः पंचायत सही मायने में लोगों की आवाज बने, इसके लिये जरूरी है कि ग्राम पंचायत की बैठकें बराबर होती रहें और इसमें सभी सदस्यों की उचित भागीदारी हो। एक ग्राम पंचायत तभी सशक्त हो सकती है, जब हर सदस्य अपने विचारों को पंचायत की बैठक में बिना किसी संकोच के रख सके और गांव की समस्याओं तथा अन्य मुद्दों पर चर्चा करे और उनके निदान के लिये प्रयत्न करे।

7.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- ग्राम पंचायत के गठन, उसकी चुनाव प्रणाली और उसके कार्यकाल के विषय में जान पायेंगे।
- ग्राम पंचायत की कार्यवाही तथा ग्राम पंचायतों के प्रतिनिधियों के कार्य एंव अधिकार के सम्बन्ध में विस्तृत जानकारी प्राप्त कर पायेंगे।

7.2 ग्राम पंचायत का गठन

सर्व प्रथम यह जानना जरूरी है कि ग्राम पंचायत का गठन कैसे होता है। त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था की पहली इकाई ग्राम पंचायत में एक प्रधान व कुछ सदस्य होते हैं। पंचायती राज अधिनियम- 1994 की धारा- 12 -1 के अनुसार ग्राम पंचायत के सदस्यों की संख्या पंचायत क्षेत्र की आबादी के अनुसार निम्न प्रकार से होगी-

- 500 तक की जनसंख्या पर 5 सदस्य।
- 501 से 1000 तक की जनसंख्या पर 7 सदस्य।
- 1001 से 2000 तक की जनसंख्या पर 9 सदस्य।
- 2001 से 3000 तक की जनसंख्या पर 11 सदस्य।
- 3001 से 5000 तक की जनसंख्या पर 13 सदस्य।
- 5000 से अधिक की जनसंख्या पर 15 सदस्य।

प्रधान तथा दो तिहाई सदस्यों के चुनाव होने पर ही पंचायत का गठन घोषित किया जायेगा।

7.3 ग्राम पंचायत प्रतिनिधियों के चुनाव

पंचायती राज अधिनियम- 1994 की धारा- 11- ख -1के अन्तर्गत ग्राम सभा सदस्यों द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली द्वारा प्रधान का चुनाव किया जाता है। यदि पंचायत के सामान्य चुनाव में प्रधान का चुनाव नहीं हो पाता है तथा पंचायत के लिए दो-तिहाई से कम सदस्य ही चुने जाते हैं, उस दशा में सरकार एक प्रशासनिक समिति बनायेगी। जिसकी सदस्य संख्या सरकार तय करेगी। सरकार एक प्रशासक भी नियुक्त कर सकती है। प्रशासनिक समिति व प्रशासक का कार्यकाल 6 माह से अधिक नहीं होगा। इस अवधि में ग्राम पंचायत, उसकी समितियों तथा प्रधान के सभी अधिकार इसमें निहित होंगे। इन छः माह में नियत प्रक्रिया द्वारा पंचायत का गठन किया जायेगा।

पंचायती राज अधिनियम- 1994 की धारा- 11 – ग -1 के अन्तर्गत उपप्रधान का चुनाव ग्राम पंचायत के सदस्यों के द्वारा अपने में से ही किया जाऐगा। यदि उपप्रधान का चुनाव न हो पाये तो नियत अधिकारी किसी सदस्य को उपप्रधान मनोनीत कर सकता है।

7.4 पंचायतों का कार्यकाल

ग्राम पंचायत की पहली बैठक के दिन से 5 साल तक ग्राम पंचायत का कार्यकाल होता है। यदि पंचायत को उसके कार्यकाल पूर्ण होने के 6 माह पूर्व भंग किया जाता है तो ग्राम पंचायत में पुनः चुनाव करवाकर पंचायत का गठन किया जाता है। इस नवनिर्वाचित पंचायत का कार्यकाल 5 वर्ष के बचे हुए समय के लिए होगा। अर्थात बचे हुए छः माह के लिए ही होगा।

7.5 पंचायतों की बैठक

पंचायती राज को स्थानीय स्वशासन की इकाई के रूप में स्थापित करने की दिशा में पंचायतों में ग्राम सभा व ग्राम पंचायतों की बैठकों का आयोजन विशेष महत्व रखता है। 73वें संविधान संशोधन के द्वारा जो नई पंचायत व्यवस्था लागू हुई है, उसमें ग्राम पंचायतों व ग्राम सभा की बैठकों का आयोजन वैधानिक रूप से आवश्यक माना गया है। यही नहीं इन बैठकों में प्रधान व उपप्रधान सहित अन्य पंचायत सदस्यों की भागीदारी अत्यन्त आवश्यक है। इसके साथ ही ग्रामीण विकास से जुड़े विभिन्न रेखीय विभाग के प्रतिनिधियों द्वारा भी बैठक में भागीदारी की जायेगी। महिला, दलित व पिछड़े वर्ग के लोगों की भागीदारी के बिना बैठकों का कोई महत्व नहीं है। अतः पंचायतों की बैठकों का नियमित समय पर आयोजन व उन बैठकों में समस्त प्रतिनिधियों की भागीदारी विकेन्द्रीकरण की दिशा में किये गये प्रयासों को साकार करने का एक महत्वपूर्ण माध्यम है। अक्सर यह देखा गया है कि ग्राम सभा या ग्राम पंचायतों की बैठकों में प्रतिनिधियों व ग्राम सभा सदस्यों की समुचित भागीदारी न होने से बैठकों में दो-चार प्रभावशाली लोगों द्वारा ही निर्णय लेकर ग्राम विकास के कार्य किये जाते हैं। अतः अगर ग्राम स्वराज या स्थानीय स्वशासन को मजबूत बनाना है तो पंचायत प्रतिनिधियों व ग्राम सभा के सदस्यों को अपनी जिम्मेदारी का अहसास होना जरूरी है। साथ ही इन बैठकों को पूरी तैयारी के साथ आयोजित किया जाना चाहिए।

7.5.1 ग्राम पंचायत की बैठक के आयोजन से सम्बन्धित कार्यवाही

ग्राम पंचायत की बैठक प्रत्येक माह में एक बार जरूर होनी चाहिये। जिस गांव में पंचायत घर होगा वहीं बैठक होगी। दो लगातार बैठकों के बीच दो माह से अधिक का अन्तर नहीं होना चाहिये। ग्राम पंचायत की बैठक के आयोजन के लिए होने वाली कार्यवाही को निचे उल्लिखित बिन्दुओं के माध्यम से समझते हैं-

1. पंचायत की बैठक की सूचना निश्चित तारीख के कम से कम पांच दिन पहले लिखित नोटिस से सदस्यों को दी जायेगी। सूचना को ग्राम के प्रमुख सार्वजनिक स्थानों पर चिपकाना होगा।
2. प्रधान, पंचायत की बैठक की अध्यक्षता करेगा/करेगी तथा समय, स्थान व तारीख तय करेगा/करेगी। उसके गैर-हाजिरी में उपप्रधान द्वारा बैठक की अध्यक्षता की जायेगी। प्रधान और उपप्रधान दोनों की गैर-हाजिरी में प्रधान बैठक में अध्यक्षता के लिए किसी सदस्य का नाम पहले दे सकता/सकती है या उसके द्वारा चुना अधिकारी किसी सदस्य का नाम अध्यक्षता के लिये दे सकता/सकती है। इन सब की गैर-मौजूदगी में ग्राम पंचायत किसी सदस्य को बैठक की अध्यक्षता करने के लिये चुन सकती है।
3. पंचायतों के बैठकों में सदस्यों की एक तिहाई संख्या का होना जरूरी है, इसे 'कोरम' कहते है। जिसके बिना बैठक नहीं हो सकती। सरल शब्दों में पंचायत सदस्य, प्रधान और उपप्रधान को मिला कर पूरे सदस्यों की संख्या यदि 18 है, तो 18 में से 6 सदस्यों के उपस्थित होने पर ही बैठक हो सकेगी। कोरम के न होने से यदि बैठक नहीं हो सके तो सदस्यों को दोबारा नोटिस देना होगा। नोटिस के बाद दोबारा जो बैठक होगी, उस बैठक के लिए कोरम की जरूरत नहीं होगी।
4. पंचायत के एक तिहाई सदस्य यदि लिख कर बैठक बुलाने की मांग करें तो 15 दिन के अन्दर प्रधान को बैठक बुलानी होगी। अगर किसी कारण प्रधान बैठक नहीं बुलाता है तो ए0डी0ओ0 पंचायत द्वारा बैठक बुलाई जायेगी।
5. बैठक की कार्यवाही को एक रजिस्टर में लिखा जायेगा जिसे 'एजेन्डा रजिस्टर' कहते हैं।

7.5.2 बैठक से पहले की तैयारियां

ग्राम पंचायत की बैठक से पहले कुछ तैयारियां करनी होती है। बैठक से पहले की जाने वाली तैयारियों को निम्नांकित बिन्दुओं के माध्यम से समझने का प्रयास करते हैं-

1. ग्राम पंचायतों की हर माह होने वाली बैठक में प्रतिनिधि वार्ड की समस्याओं पर चर्चा, विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत हुए आय-व्यय का ब्यौरा, जिला या ब्लाक से मिली सूचना का आदान-प्रदान करते हैं।
2. इस बैठक में पंचायत राज अधिकारी भी भागीदारी करते हैं। अतः प्रधान को बैठक में उपस्थित होने वाले लोगों की सूची, किन विषयों पर चर्चा होगी उसका एजेण्डा या कार्य सूची तैयार कर लेनी चाहिए।
3. बैठक का स्थान सभी की सुविधा व महिलाओं की पहुँच को ध्यान में रखकर तय करना चाहिए।
4. जिस विषय पर बैठक हो रही है, उससे सम्बन्धित जानकार लोगों को भी बैठक में बुलाना चाहिए ताकि उनके सुझावों का लाभ लिया जा सके। अगर कार्यक्रम नियोजन को लेकर बैठक है तो नियोजन से

सम्बन्धित विभागीय विशेषज्ञ को बैठक में बुलाना चाहिए। यदि वित्त प्रबन्धन से सम्बन्धित बैठक है तो वित्त से सम्बन्धित विशेषज्ञ को बैठक में बुलाना चाहिए।

5. बैठक का एजेण्डा बनाते समय सरल व स्पष्ट शब्दों का प्रयोग करें व विषयों को क्रमानुसार रखें। साथ ही बैठक प्रारम्भ होने व समाप्त होने का समय अवश्य लिखा होना चाहिए।
6. बैठक का समय ऐसा हो जिसमें अधिक से अधिक प्रतिनिधियों की भागीदारी हो। महिलाओं पर अत्यधिक कार्यबोझ होने से उनकी बैठक में अनुपस्थिति अधिक रहती है, अतः प्रधान को महिलाओं की समस्या के प्रति संवेदनशील रहते हुए बैठक का समय ऐसा रखना चाहिए ताकि महिला प्रतिनिधि सक्रिय रूप से भागीदारी कर सकें।
7. महिला सदस्यों की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए बैठक से पूर्व ही उनको बैठक में आने के लिए प्रेरित करना चाहिए। यह एक योग्य व सक्रिय प्रधान का कर्तव्य भी है।
8. बैठक के आयोजन से पूर्व प्रधान को गांव के सभी सदस्यों व गांव के लोगों को बैठक के बारे में बताना चाहिए। व प्रत्येक सदस्य के घर एजेण्डा भेजकर सदस्यों द्वारा उठाये जाने वाले मुद्दों की सूचना भी एकत्र करनी चाहिए।

7.6 ग्राम पंचायत की कार्यवाही

गाम पंचायत की कार्यवाही के कुछ नियम होते हैं, जिनका ध्यान हर ग्राम प्रधान को रखना चाहिये। बैठक में सर्वप्रथम पिछली बैठक की कार्यवाही पढ़कर सुनाई जायेगी तथा सदस्यों द्वारा सर्वसम्मति से पारित होने पर प्रधान उस पर अपने हस्ताक्षर करेगी/करेगा। इसके पश्चात पिछले माह में किये गये विकास कार्यों को सबके सामने बैठक में रखा जायेगा व उससे सम्बन्धित हिसाब-किताब व व्यय को ग्राम पंचायत के सामने रखकर उस पर विचार किया जायेगा। अगर राज्य, जिला व ब्लाक स्तर से पंचायत को कोई महत्वपूर्ण सूचना मिली है तो उसको पंचायत की बैठक में पढ़कर सुनाया जायेगा। ग्राम पंचायत की बैठक में ग्राम पंचायत की समितियों की कार्यवाही पर भी विचार होगा।

इन कार्यों के पश्चात मतदाता सूची, परिवार रजिस्टर, जन्म-मृत्यु रजिस्टर में किये गये व किये जाने वाले नामांकन या बदलाव पर चर्चा की जायेगी। यदि कोई पंचायत सदस्य प्रशासन या कृत्यों से सम्बन्धित किसी विषय पर प्रस्ताव लाना चाहे या प्रश्न उठाना चाहे तो उसकी एक लिखित सूचना बैठक से 11 दिन पहले प्रधान या उपप्रधान को देनी होगी। प्रधान किसी भी प्रस्ताव को स्वीकार करने के सम्बन्ध में निर्णय लेगा/लेगी। प्रस्ताव या प्रश्न नियम के अनुसार होने चाहिये व विवाद बढ़ाने वाले मनगढ़ंत या किसी जाति/व्यक्ति के लिये अपमानजनक नहीं होने चाहिये। यदि कोई भी प्रस्ताव या प्रश्न संविधान के नियमों के अनुरूप नहीं है तो प्रधान उन्हें पूछने के लिये मना कर सकती/सकता है।

7.6.1 बैठक के दौरान ध्यान देने वाली बातें

ग्राम पंचायत की बैठक को सफल बनाने के लिए बैठक के दौरान किन-किन बातों का ध्यान रखा जाय, इसे निचे दिये गये बिन्दुओं के माध्यम से समझने का प्रयास करते हैं-

1. प्रधान, ग्राम पंचायत का मुखिया होने के नाते बैठक का आयोजन करती/करता है। बैठक के दौरान अपने विचारों को ठीक प्रकार से रखना, चर्चा का सही रूप से संचालन करना, बैठक में उठाये गये मुद्दों पर सदस्यों को सन्तुष्ट करना जैसे अनेक बातें हैं, जिन्हें प्रधान को बैठक के दौरान ध्यान में रखनी है।
2. बैठक के प्रारम्भ में प्रधान सभी सदस्यों का स्वागत करना चाहिए तथा बैठक के एजेण्डा को सभी सदस्यों के सम्मुख रखना चाहिए। प्रधान को यह ध्यान रखना है कि अपनी बात रखते समय वह सभी उपस्थित लोगों की तरफ देख कर अपनी बात को कहे। केवल एक ही व्यक्ति की तरफ देखते हुए अपनी बात नहीं कहनी चाहिए। चर्चा के दौरान यदि कोई दूसरा बोल रहा हो तो उसे बीच में नही टोकना चाहिए अपितु बोलने वाले को अपनी बात समाप्त करने का मौका देना चाहिए।
3. बैठक में यदि कोई सदस्य अपनी बात रख रहे हों तो अपनी बात शुरू करने से पहले माननीय प्रधान जी या अध्यक्ष जी कह कर सम्बोधन करना चाहिए।
4. यदि बैठक में कोई प्रश्न पूछना है या कोई सूचना देनी है तो प्रधान की अनुमति लेकर अपनी बात रखी जा सकती है और यदि कोई बात समझ में न आयी हो तो वह भी प्रधान की अनुमति मांगकर स्पष्ट की जा सकती है।
5. अगर किसी मुद्दे पर चर्चा विषय से हट गई हो तो ऐसी स्थिति में हस्तक्षेप द्वारा चर्चा को पुनः मुद्दे पर लाना चाहिए व चर्चा को सन्तुलित बनाये रखना चाहिए।
6. कुछ सदस्य खासकर महिलाएं, दलित व पिछड़े वर्ग के प्रतिनिधि अपनी बात नहीं रखते व बैठक में चुप्पी साधे रहते हैं। अतः प्रधान व सक्रिय सदस्यों को चाहिए कि वे उन लोगों को विशेष रूप से प्रेरित करें। उन्हें अपनी बात रखने के
7. लिए उचित वातावरण प्रदान करें ताकि महिलाएं बिना झिझक, संकोच व डर के अपनी बात को बैठक में रख सकें।

7.6.2 बैठक का समापन

बैठक के समापन से पहले बैठक में लिये गये निर्णयों को एक बार सभी को पढकर सुनाना चाहिए व उसके क्रियान्वयन से सम्बन्धित जिम्मेदारी भी तय हो जानी चाहिए। जिम्मेदारी सुनिश्चित करते समय यह भी तय कर लेना चाहिए कि अमुक कार्य कब पूरा होगा। बैठक की कार्यवाही सुनाने के पश्चात उस पर प्रधान ग्राम पंचायत तथा ग्राम पंचायत विकास अधिकारी (पंचायत सचिव) के हस्ताक्षर करवाने चाहिए। बैठक समापन करते समय प्रधान/अध्यक्ष को बैठक में उपस्थित सभी प्रतिभागियों का धन्यवाद करना चाहिए। बैठक की कार्यवाही की एक प्रति सहायक विकास अधिकारी (पंचायत)/खण्ड विकास अधिकारी को भेजनी चाहिए।

7.7 ग्राम प्रधान के कार्य एंव अधिकार

ग्राम प्रधान के कार्य और अधिकारों की चर्चा निम्नांकित बिन्दुओं के माध्यम से करने का प्रयास करते हैं-

1. ग्राम सभा की एवं ग्राम पंचायत की बैठक बुलाना व बैठक की कार्यवाही पर नियन्त्रण करना।

2. ग्राम पंचायतों में चल रही विकास योजनाओं, निर्माण कार्य व अन्य कार्यक्रमों की जानकारी रखना।
3. पंचायत की आर्थिक व्यवस्था और प्रशासन की देखभाल करना तथा इसकी सूचना गांव वालों को देना।
4. पंचायती राज संम्बन्धी विभिन्न रजिस्टरों का रखरखाव करना व ग्राम पंचायत द्वारा रखे गये कर्मचारियों की देखभाल करना।
5. ग्राम पंचायत के कार्यों को क्रियान्वित करना व सरकारी कर्मचारियों से आवश्यक सहयोग लेना व सहयोग देना।
6. ग्राम पंचायत सम्बन्धी सम्पत्तियों की सुरक्षा व्यवस्था करना तथा ग्राम पंचायत द्वारा निर्धारित विभिन्न शुल्कों की वसूली भी सुनिश्चित करना।

7.8 ग्राम पंचायत सचिव के कार्य एवं अधिकार

ग्राम पंचायत सचिव के कार्य और अधिकारों को निचे दिये गये बिन्दुओं के माध्यम से समझने का प्रयास करते हैं-

1. पंचायत सचिव का प्रथम कार्य पंचायत अधिनियम व उसके अन्तर्गत बने नियमों, विभागीय आदेशों का सावधानी से अध्ययन करना व उनका पालन सुनिश्चित करवाना है।
2. ग्राम पंचायत कार्यालय को व्यवस्थित करना तथा पंचायत के समस्त अभिलेखों का विषयवार रख-रखाव करना सचिव का कर्तव्य है। इसके साथ ही पंचायत के पुराने अभिलेखों को पंजीबद्ध करके सुरक्षित रखना होता है।
3. विभिन्न योजनाओं हेतु पात्र लाभार्थियों का सर्वेक्षण करना।
4. प्रधान की सहमति से ग्राम पंचायत की बैठक बुलाने की कार्यवाही करनी होती है साथ ही बैठक का एजेण्डा भी तैयार करना होता है। सचिव को पंचायतों की बैठकों की समय पर सभी सदस्यों को सूचना देनी होती है। बैठक में जो सदस्य उपस्थित नहीं हैं, उनकी सूचना प्रधान को देनी होती है। सचिव ही ग्राम पंचायत की बैठकों की कार्यवाही का लेखन करता है।
5. विकास खण्ड द्वारा मांगी गई सूचनाओं को ग्राम पंचायत द्वारा समय से प्रेषित करना होता है।
6. सचिव द्वारा ग्राम पंचायत में विकास कार्यों के सम्पादन में ग्राम पंचायत व पंचायत समितियों को सहयोग दिया जाता है। ग्राम पंचायत की समितियों की बैठकों की कार्यवाही का विवरण रखना व उसे पंचायत की बैठक में प्रस्तुत करना सचिव का ही कार्य है। साथ ही ग्राम पंचायत का वार्षिक प्रतिवेदन हर साल निश्चित तिथि तक तैयार कर उसे पंचायत की बैठक में रखना व उन पर कार्यवाही सुनिश्चित करवाना सचिव का कार्य है।
7. सचिव द्वारा पंचायत में विभिन्न स्रोतों से प्राप्त राशि को पंचायत कोष में जमा करवाया जाता है। उसका हिसाब-किताब रखा जाता है तथा उनके व्यय हेतु आवश्यक कार्यवाही की जाती है।

7.9 प्रधान, उपप्रधान व पंचायत सदस्यों पर नियन्त्रण (अविश्वास प्रस्ताव)

पंचायत राज अधिनियम- 1994 की धारा- 14 व सहपठित नियम- 33ख के अन्तर्गत ग्राम पंचायत के प्रधान व उप-प्रधान को हटाये जाने की व्यवस्था की गयी है। यह व्यवस्था अविश्वास प्रस्ताव के माध्यम से की गयी है। अविश्वास प्रस्ताव से सम्बन्धित मुख्य बिन्दु निम्न हैं-

1. ग्राम पंचायत, प्रधान के प्रति अविश्वास प्रस्ताव लाने हेतु ग्राम सभा के कम से कम आधे सदस्यों द्वारा हस्ताक्षरित नोटिस को कम से कम तीन सदस्य स्वयं जिला पंचायत राज अधिकारी को देंगे।
2. जिला पंचायत राज अधिकारी नोटिस प्राप्ति के 30 दिन के अन्तर्गत ग्राम सभा की बैठक बुलायेंगे। उक्त बैठक की अध्यक्षता जिला पंचायत राज अधिकारी स्वयं करते हैं या इस हेतु प्रधिकृत व्यक्ति द्वारा की जाती है।
3. इस बैठक हेतु कोरम कुल ग्राम सभा सदस्यों का 1/5 निर्धारित है। बैठक में अविश्वास प्रस्ताव पर बहस की जाती है। तदुपरान्त गुप्त मतदान सम्पन्न करवाया जाता है।
4. अविश्वास प्रस्ताव के पक्ष में उपस्थित व मतदान करने वाले ग्राम सभा सदस्यों के दो-तिहाई मत पड़ने की दशा में प्रस्ताव पारित समझा जाता है तथा प्रधान अपने पद से हट जाता है।
5. प्रधान के निर्वाचन के उपरान्त एक वर्ष तक अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता। अविश्वास प्रस्ताव पारित न होने या बैठक में गणपूर्ति के अभाव की दशा में प्रधान के प्रति आगामी दो वर्षों तक अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता है।
6. उपप्रधान को हटाने हेतु उसके प्रति अविश्वास प्रस्ताव पंचायत सदस्य लाते हैं। बाकी नियम वही लागू होंगे जो प्रधान को पद से हटाये जाने के लिए हैं।

7.9.1 बाह्य नियंत्रण

राज्य सरकार ग्राम पंचायत के प्रधान, उपप्रधान या ग्राम पंचायत सदस्यों को हटा सकती है। यदि प्रधान वित्तीय अनियमितता, पद का दुरूपयोग आदि का दोषी पाया जाता है तो उसे सरकार पदच्युत कर सकती है। जांच के दौरान जिला मजिस्ट्रेट के द्वारा तीन सदस्यों की समिति गठित की जाती है तथा प्रधान के दायित्वों का निर्वहन इसी समिति के सदस्यों द्वारा किया जाता है। यदि ग्राम पंचायत सदस्य बिना कारण बताये लगातार तीन बैठकों से अनुपस्थित रहते हैं या उसके द्वारा कार्य करने से इन्कार किया जाता है अथवा पद का दुरूपयोग किया जाता है तो उसे भी राज्य सरकार पदच्युत कर सकती है।

7.9.2 पद रिक्त होने पर चुनाव

पंचायत भंग होने या किसी पद के रिक्त होने के छः माह के अन्तर्गत ही पुनः चुनाव कराये जाऐंगे। किसी भी परिस्थिति में छः माह से अधिक समय तक पंचायतें भंग नहीं रह सकती व पंचायत का कोई पद रिक्त नहीं रह सकता है।

7.10 ग्राम पंचायत के कार्य एवं शक्तियां

प्रत्येक स्तर पर पंचायतों के कार्यकलाप एवं दायित्वों की सूची तैयार की गई है। इस सूची के अन्तर्गत पंचायतों की 29 जिम्मेदारियां या कार्य सुनिश्चित किये गये हैं। संविधान के 73वें संशोधन द्वारा 29 विषय पंचायतों के अधीन किये गये हैं, जिसके लिये पृथक से 73वें संविधान संशोधन में 243 जी, 11वीं अनुसूची जोड़ी गई है। इस सूची में शामिल विषयों के अन्तर्गत आर्थिक विकास, सामाजिक न्याय और विकास योजनाओं को अमल में लाने का दायित्व पंचायतों का होगा। संविधान की ग्यारहवीं अनुसूचि के अन्तर्गत ग्राम पंचायतों की कुछ जिम्मेदारियां सुनिश्चित की गई हैं। प्रत्येक ग्राम पंचायत निम्नाकित कृत्यों का संपादन निष्ठापूर्वक करेगी।

प्रत्येक स्तर पर पंचायतों के कार्यकलाप एवं दायित्वों की सूची तैयार की गई है। इस सूची के अन्तर्गत पंचायतों की 29 जिम्मेदारियां सुनिश्चित की गई हैं, जिसके द्वारा पंचायती राज संस्थाओं को निम्नलिखित विभागों एवं विषयों के दायित्व सौंपे गये हैं-

क्र.सं.	जिम्मेदारी	मुख्य कार्य
1	कृषि एवं कृषि विस्तार	• कृषि एवं बागवानी का विकास और प्रोन्नति। • बंजर भूमि और चारागाह भूमि का विकास और उसके अनाधिकृत अतिक्रमण एवं प्रयोग की रोकथाम करना।
2	भूमि विकास, सुधार का कार्यान्वयन और चकबन्दी	• भूमि विकास, भूमि सुधार, चकबन्दी और भूमि संरक्षण में सरकार तथा अन्य एजेन्सियों की सहायता करना।
3	लघु सिंचाई, जल व्यवस्था, जल आच्छादन विकास	• लघु सिंचाई योजनाओं का निर्माण, मरम्मत और अनुरक्षण। सिंचाई के उद्देश्य से जल पूर्ति का विनिमय।
4	पशुपालन, दुग्ध उद्योग तथा कुक्कुट(मुर्गी) पालन	• पालतु जानवरों कुक्कुटों और अन्य पशुओं की नस्लों में सुधार करना। • दुग्ध उद्योग, कुक्कुट पालन तथा सुअर पालन की प्रोन्नति। • गांव में मत्स्य पालन विकास।
5	सामाजिक और कृषि वानिकी	• सड़कों और सार्वजनिक भूमि के किनारों पर वृक्षारोपण और परिरक्षण। • सामाजिक, वानिकी, कृषि एवं रेशम उत्पादन का विकास करना।
6	लघु वन उत्पाद	• लघु वन उत्पादों की प्रोन्नति एवं विकास करना।
7	लघु उद्योग	• लघु उद्योगों के विकास में सहायता करना।

		• कुटीर उद्योगों की प्रोन्नति।
8	लघु वन उद्योग	• लघु वन उत्पादन के कार्यक्रम की प्रोन्नतिऔर उसका क्रियान्वयन।
9	कुटीर और ग्राम उद्योग	• कृषि एवं वाणिज्यिक उद्योगों के विकास में सहायता करना। • कुटीर उद्योगों को प्रोत्साहित करना।
10	ग्रामीण आवास	• ग्रामीण आवास कार्यक्रमों को क्रियान्वयन। • आवास स्थलों का वितरण और उनसे सम्बन्धित सभी प्रकार के अभिलेखों का रख-रखाव तथा अनुरक्षण।
11	पेयजल	• पीने, कपड़ा धोने, स्नान करने के प्रयोजनों के लिए सार्वजनिक कुओं, तालाबों, पोखरों का निर्माण। • अनुरक्षण तथा पेयजल के लिए जल स्रोतों का विनिमय।
12	ईंधन व चारा भूमि	• ईंधन व चारा भूमि से सम्बन्धित घास और पौधों का विकास। • चारा भूमि के अनियमित चारा पर नियंत्रण।
13	पुलिया, नौकाघाट तथा संचार के अन्य साधन	• गांव की सड़कों, पुलियों, पुलों और नौकाघाटों का निर्माण तथा अनुरक्षण। • जल मार्गों का अनुरक्षण। सार्वजनिक स्थानों से अतिक्रमण को हटाना।
14	ग्रामीण विद्युतीकरण	• सार्वजनिक मार्गों तथा अन्य स्थानों पर प्रकाश उपलब्ध कराना तथा अनुरक्षण करना।
15	गैर-पारम्परिक ऊर्जा स्रोत	• गैर पारम्परिक ऊर्जा के कार्यक्रमों को बढ़ावा देना, प्रोन्नत्ति तथा उनका अनुरक्षण।
16	गरीबी उन्मूलन कार्यक्रम	• गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों को बढ़ावा देना।
17	शिक्षा के बारे में सार्वजनिक चेतना	• तकनीकी प्रशिक्षण एवं व्यवसायिक शिक्षा। • ग्रामीण कला और शिल्पकारों की प्रोन्नति।
18	प्रौढ़, अनौपचारिक शिक्षा	• प्रौढ़, अनौपचारिक शिक्षा का प्रसार।

19	पुस्तकालय	• पुस्तकालयों की स्थापना एवं अनुरक्षण।
20	खेलकूद एवं सांस्कृतिक कार्य	• समाजिक एवं सांस्कृतिक क्रियाकलापों को बढ़ावा देना। • विभिन्न त्यौहारों पर सांस्कृतिक संगोष्ठियों का आयोजन करना। • खेलकूद के लिए ग्रामीण क्लबों की स्थापना एवं अनुरक्षण।
21	बजार एवं मेले	• पंचायत क्षेत्रों के मेलों, बाजारों व हाटों को प्रोत्साहित करना।
22	चिकित्सा एवं स्वच्छता	• ग्रामीण स्वच्छता को प्रोत्साहित करना। • महामारियों के विरूद्ध रोकथाम। • मनुष्य, पशु टीकाकरण के कार्यक्रम। • खुले पशु और पशुधन की चिकित्सा तथा उनके विरूद्ध निवारण कार्यवाही। • जन्म-मृत्यु एवं विवाह का पंजीकरण।
23	परिवार कल्याण	• परिवार कल्याण कार्यक्रमों को प्रोत्साहित कर क्रियान्वित करना।
24	आर्थिक विकास के लिए योजना	• ग्राम पंचायत क्षेत्र के आर्थिक विकास हेतु योजना तैयार करना।
25	प्रसूति एवं बाल विकास	• ग्राम पंचायत स्तर पर महिला एवं बाल विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में भाग लेना। • बाल स्वास्थ्य एवं बाल विकास के पोषण कार्यक्रमों की प्रोन्नत्ति करना।
26	समाज कल्याण	• समाज कल्याण के तहत मानसिक रूप से विकलांग एवं मंद बुद्धि के बच्चों, व्यक्तियों, पुरुषों तथा महिलाओं की सहायता करना। • वृद्धावस्था और विधवा पेन्शन योजनाओं में सहायता करना।
27	अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों का कल्याण	• अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों तथा समाज के अन्य कमजोर वर्गों के लिए विशिष्ट कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में सहयोग करना। • सामाजिक न्याय के लिए योजनाओं की तैयारी करना तथा

		क्रियान्वयन करना।
28	सार्वजनिक वितरण प्रणाली	• सार्वजनिक वितरण प्रणाली, आवश्यक वस्तुओं के वितरण के सम्बन्ध में सार्वजनिक चेतना की प्रोन्नति करना। • सार्वजनिक वितरण प्रणाली का अनुश्रवण एवं मूल्यांकन करना।
29	समुदायिक अस्तियों का अनुरक्षण	• समुदायिक अस्तियों का परिरक्षण और अनुरक्षण।

7.10.1 ग्राम पंचायत के अन्य कार्य

ग्राम पंचायत के अन्य निम्नलिखित कार्य हैं-

1. ग्राम पंचायत व ग्राम सभा की बैठकों की तिथि, कार्यसूचि निश्चित करना तथा बैठकों की कार्यवाही अंकित करना। साथ ही ग्राम पंचायत की विभिन्न समितियों की बैठक करना।
2. किये जाने वाले कार्यों की प्राथमिकता तय करना व कार्यों की निगरानी व प्रगति की देख-रेख करना।
3. ग्राम विकास के लिए योजनाऐं बनाना व सरकार द्वारा तय तरीके के अनुसार निर्धारित समय में उन्हें क्षेत्र पंचायत को भेजना।
4. पंचायत द्वारा लगाये जाने वाले करों, पथ करों, शुल्क, फीस की राशि, भुगतान विधि, जमा करने की तिथि निर्धारित करना। प्राप्त होने वाली धनराशियों का लेखा-जोखा रखना।
5. ग्राम सभा की बैठकों की कार्यवाही चलाना व अंकित करना। ग्राम सभा द्वारा दी जाने वाली सिफारिशों पर विचार करके निर्णय लेना।
6. ग्राम सभा की देख-रेख में चलने वाली सरकारी योजनाओं का नियमों के अनुसार संचालन व निगरानी करना।

7.10.2 राज्य सरकार द्वारा समनुदेशित कार्य

राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा नियमों के अर्न्तगत निम्नलिखित कृत्यों को पंचायत को समनुदेशित कर सकती है-

1. पंचायत क्षेत्र में स्थित किसी वन की व्यवस्था व अनुरक्षण।
2. पंचायत क्षेत्र के भीतर स्थित सरकार की बंजर भूमि, चारागाह भूमि, खाली पड़ी भूमि की व्यवस्था।
3. किसी कर या भू-राजस्व का संग्रह और संविधान आदि लेखों का रखरखाव।
4. सार्वजनिक सड़कों, जल मार्गों तथा अन्य विषयों के सम्बन्ध में ग्राम पंचायतों की शक्ति।
5. नये पुल अथवा पुलिया का निर्माण।
6. जल मार्गों को पास पड़ोस के खेतों को न्यूनतम क्षति पहुँचा कर सार्वजनिक सड़क, पुल, पुलिया को चौड़ा करना, विस्तार करना।

7. सार्वजनिक सड़क पर निकली किसी वृक्ष या झाड़ी की शाखा को काट सकती है।
8. सार्वजनिक जलमार्ग, पीने व भोजन बनाने के लिये उपयोग होने वाला जल यदि स्नान करने, कपड़े धोने, पशु नहलाने या अन्य कारणों से गन्दा हो रहा है तो उसका प्रतिषेद्य कर सकती है।
9. सफाई सुधार के लिये ग्राम पंचायत नोटिस द्वारा किसी भूमि अथवा भवन के स्वामी को उसकी वित्तीय स्थिति का सुधार करते हुये नोटिस दे कर तथा उसके पालन का यथोचित समय देकर निर्देश दे सकती है।
10. शौचालय, मूत्रालय, नाली, मल, कूप मलवा, कूड़ा को हटाने सफाई करने, मरम्मत करने कीटाणु रहित करने, अच्छी हालत में रखने को कार्य।
11. हौज, कुन्ड, तालाब, नौले जलाशय, खदान को जो पास पड़ोस के व्यक्तियों के स्वास्थ्य के लिये हानिकारक है। दुर्गन्ध युक्त पदार्थ- जैसे गोबर, मल, खाद आदि को हटाने व पाटने के आदेश दे सकती है।
12. जिस व्यक्ति को सफाई का नोटिस पंचायत देती है, वह 30 दिन के भीतर जिला स्वास्थ्य अधिकारी को उक्त नोटिस के विरूद्ध अपील कर सकता है। जो उसे बदल सकता है, रद्द कर सकता है, पुष्टि कर सकता है।
13. अगर दो या तीन नजदीक की पंचायतों में स्कूल, चिकित्सालय, औषधालय नहीं है या अपने सामान्य लाभ के लिये किसी पुल या सड़क की आवश्यकता है तो वे पंचायतें नियत अधिकारी के निर्देश द्वारा इन सुविधाओं के निर्माण या अनुरक्षित करने में सम्मिलित हो जायेगी। राज्य सरकार व जिला पंचायतों द्वारा अनुदान दिये जायेगें, जो नियत हो।

7.11 ग्राम पंचायतों द्वारा अभ्यावेदन एवं सिफारिश

ग्राम पंचायतें निम्नलिखित अभ्यावेदन और शिफारिशें कर सकती है-

1. ग्राम पंचायत अपने क्षेत्र में कार्यरत सींचपाल, पतरोल, लेखपाल, पटवारी, ग्राम पंचायत विकास अधिकारी व ग्राम स्तरीय कार्यकर्त्ता/कर्मचारी के स्थानान्तरण, दच्युत के सम्बन्ध में सिफारिश कर सकती है।
2. अपने अधिकारिक क्षेत्र के अन्तर्गत कार्य करने वाले कर्मचारियों के आचरण की जांच व रिपोर्ट ए0 डी0 ओ0 पंचायत/सक्षम अधिकारी को भेज सकती है।
1. पंचायत मंत्री के अतिरिक्त ऐसे कर्मचारी वर्ग की नियुक्ति कर सकती है, जिसकी समय-समय पर आवश्यकता पड़ती है। ऐसा नियत प्राधिकारी के अनुमोदन से ही कर सकती है। आपात स्थिति में प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना भी कर्मचारी की नियुक्ति कर सकती है। लेकिन इसकी सूचना तत्काल देनी होती है। उन कर्मचारियों के वेतन की व्यवस्था पंचायत को अपने खर्चे से करनी होती है।
2. ग्राम पंचायत का सदस्य किसी बैठक में कोई संकल्प/प्रस्ताव प्रस्तुत कर सकता है और प्रधान या उपप्रधान से ग्राम पंचायतों के प्रशासन से सम्बन्धित विषयों के सम्बन्ध में प्रश्न नियत रीति से पूछ सकता है।
3. अगर ग्राम पंचायत या ग्राम पंचायतें किसी जमीन को पंचायती एक्ट में निहित किसी कार्य के उपयोग के लिए प्राप्त करना चाहती है तो वे पहले तो आपसी समझौते से इसे लेंगी, अगर दोनों पार्टी किसी एग्रीमेन्ट पर नहीं पहुँचती हैं तो जिलाधिकारी को एक प्रार्थना पत्र भेज सकती हैं। (नियत प्रपत्र में जिलाधिकारी ग्राम पंचायतों को भूमि अर्जित कर सकती है।)

7.12 ग्राम पंचायत सदस्यों की अन्य जिम्मेदारियां

ग्राम पंचायत के सदस्यों की मुख्य जिम्मेदारियों के अतिरिक्त कुछ अन्य जिम्मेदारियां भी हैं, जिनका निर्वहन करना उतना ही आवश्यक है, जितना मुख्य जिम्मेदारियों का। आईये ग्राम पंचायत के सदस्यों की अतिरिक्त जिम्मेदारियों से अवगत होते हैं-

1. पंचायत में चुनकर आये प्रतिनिधियों की सबसे पहली जिम्मेदारी है कि गाँव में चुनाव के दौरान हुए आपसी मतभेद को भुलाकर सौहार्द का वातावरण बनाना।
2. पंचायत की नियमित बैठकें आयोजित करवाना व उन बैठकों में अपनी सक्रिय भागीदारी देना।
3. ग्राम सभा की बैठक नियमित समय पर करवाना व उसमें महिला-पुरूषों की भागीदारी सुनिश्चित करना।
4. गांव की महिलाओं, पिछड़े व दलित वर्ग के लोगों को विशेष रूप से हर कार्य, निर्णय व योजनाओं के निमार्ण में शामिल करना।
5. पंचायत के लिये संसाधन जुटाना, जैसे- मानव श्रम की उपलब्धता, धन की व्यवस्था करना, कर लगाना व वसूल करना व इससे पंचायत की आमदनी बढ़ाना।
6. पंचायत में आये धन का सदुपयोग करना व उसका लेखा-जोखा पंचायत भवन के बाहर लिखना।
7. ग्राम पंचायत के अर्न्तगत क्षेत्र में आने वाले कर्मचारियों के कार्यो की देख-रेख करना।
8. जन्म-मृत्यु का पंजीकरण करना। अगर पंचायत अपने स्तर पर विवाह पंजीकरण भी करें तो यह एक अच्छी पहल होगी।
9. पंचायत की समितियों का गठन कर उसके सदस्य के रूप में अपने कार्यों व भूमिका का निर्वहन करना।
10. पंचायत के प्रतिनिधि गाँव व क्षेत्र में व्याप्त सामाजिक बुराईयों, जैसे- दहेज, बाल विवाह, शराब आदि पर प्रतिबन्ध भी लगा सकती है। समाज सुधार की दिशा में यह महत्वपूर्ण कार्य होगा।
11. अपने क्षेत्र के जल, जंगल, जमीन के संरक्षण व संवर्धन के लिये योजना बनाना व ग्राम वासियों के साथ मिलकर इन प्राकृतिक संसाधनों की रक्षा व प्रबन्धन करना।
12. गाँव में बने अन्य सामुदायिक संगठनों, जैसे- महिला मंगल दल, स्वयं सहायता समूह या वन सुरक्षा समिति आदि के साथ मिलकर कार्य करना व उनके साथ तालमेल बनाना।
13. महिला सदस्य गांव में देखें कि गांव की गर्भवती महिलाओं का आंगनबाड़ी रजिस्टर में पंजीकरण व देखभाल की उचित व्यवस्था है या नहीं। आंगनबाड़ी केन्द्र में ए0एन0एम0 समय-समय पर आ रही है या नहीं। गर्भवती महिलायें आयरन व फॉलिक एसिड की गोलियां खा रही हैं या नहीं। उन्हे नियमित खून की जांच कराने तथा सन्तुलित आहार लेने के लिए प्रेरित करें।
14. आंगनबाड़ी केन्द्र का वातावरण स्वच्छ है या नहीं। बच्चों के लिए आवश्यक सामग्री उपलब्ध हो, इसका भी ध्यान दें। ए0 एन0 एम0 बच्चों व गर्भवती महिला को आवश्यक टीके दे रही हैं या नहीं।
15. ग्राम पंचायत में महिला समूहों की विशेष बैठक करनी चाहिये। जिसमें महिलाओं के अधिकारों व सामाजिक बिन्दुओं पर चर्चा करें।

16. पंचायतों को देखना होगा कि कोई बाल श्रमिक तो कार्य नहीं कर रहा। बाल श्रमिक को स्वीकारने का मतलब उसे उसकी शिक्षा व खेलने के अधिकार से वंचित रखना। दलित व पिछड़े वर्ग के लोगों खासकर महिलाओं की भागीदारी विकास कार्यक्रमों में सुनिश्चित करें।

17. पंचायत की बैठक में गांव के बच्चों के शारीरिक व मानसिक विकास के उपायों पर चर्चा करें व ग्राम सभा के लोगों को उससे सम्बन्धित जानकारियां दें। विकलांग बच्चों को विकास सम्बन्धित योजनाओं को भी प्राथमिकता दें।

18. गांव के विद्यालय में शिक्षक प्रतिदिन उपस्थित हो रहे हैं या नहीं व बच्चों को पढ़ाते हैं या नहीं, इस बात को भी ध्यान रखें। निरक्षर महिलाओं को साक्षर बनाने की जिम्मेदारी पंचायत के पढ़े-लिखे सदस्यों को लेनी होगी। उन्हें पढ़ने-लिखने के लिए प्रेरित करें।

19. गांव में चल रही योजनाओं की निगरानी करने की जिम्मेदारी भी पंचायत सदस्यों को निभानी है। ताकि योजना सही ढंग से पूरी हो और उसमें किसी प्रकार की धांधलेबाजी न हो।

20. गांव में महिला मंगल दल व युवक मंगल दल को मजबूत व सक्रिय बनाना। उनकी आवश्यकताओं का पंचायत द्वारा ध्यान में रखा जाना चाहिए।

7.13 केस स्टडी- उखा देवी, एक समर्थ महिला प्रधान

एक विश्व प्रसिद्व अबूझ पहेली का नाम है रूपकुण्ड। एक ऐसा कुण्ड जो हिमालय की दुर्गम ऊँचाई (लगभग 17, 000 फीट) पर स्थित है तथा जो साल में 11 माह बर्फ से ढ़का रहता है। इसमें नर कंकालों के पाये जाने की वजह से इसे शिमस्ट्री लेक अथवा सहस्यमयी झील भी कहते हैं। इस मार्ग पर एक अन्तिम गांव है, जो सड़क से 14 किमी दूरी पर स्थित है।

इस गांव में (जिला चमोली) एक छोटी सी, अनपढ़ किन्तु दबंग महिला का निवास है। नाम है उखा देवी जो इस विशाल गांव (आबादी 1500, 1200 राजपूत तथा 300 दलित) की ग्राम प्रधान है। उखा देवी अनपढ़ है, उसे केवल अपने हस्ताक्षर करने आते हैं।किन्तु गांव की समस्याओं तथा महिलाओं की स्थिति पर उसकी पूरी पकड़ है।

सितम्बर, 1999 के अन्तिम दिनों की बात है जब मैं उस दूरस्थ गांव में गया था। कारण, ग्राम पंचायत की मीटिंग का अवलोकन। उस मीटिंग में वह अकेली महिला थी व शेष पुरूष। सभी वार्ड सदस्य उस पर अपने वार्डों में काम कराने का दबाव डाल रहे थे। उखा देवी ने सबकी बातें सुनी और कहा, मैनें तुम तमाम पुरूषों की बात सुनी। तुम सभी खड़ंजा, शौचालय तथा भवन निर्माण की ही बातें करते हो। जबकि यहाँ मुख्य समस्या चारे व लकड़ी की है। अतः मेरे विचार से केवल एक महिला शौचालय बनेगा तथा बजट का शेष पैसा जंगल की चार दीवारी बनाने पर खर्च होगा।

उखा देवी के इस कथन पर पुरूषों ने जोरदार विरोध किया। किन्तु उसने कहा कि फसल कटाई का समय होने के कारण महिला सदस्य मीटिंग में नहीं आ पायी तो तुम लोग मुझ पर जोर जबरदस्ती नहीं कर सकते। मैंने जो कहा है वही होगा तथा गांव में ठेके की प्रथा नहीं होगी। शौचालय मैं स्वयं बनवाऊँगी तथा जंगल का जिम्मा ‘महिला मंगल

दल’ लेगा। इसका अनुमोदन ग्राम सभा की बैठक में होगा तथा सम्पूर्ण आय-व्यय का ब्यौरा ग्राम सभा के नोटिस बोर्ड पर चिपका दिया जायेगा।

उखा देवी का आत्मविश्वास देखने लायक था। जब तक मीटिंग खत्म हुई, शाम ढल चुकी थी और उसे करीब 2 किमी दूर, अपने गांव में जाना था। मैंने जानना चाहा कि अकेले कैसे जायेगी? अरे यह मेरा सेकेट्री जो साथ हैं, उसने एक नौजवान की तरफ इशारा किया। उस सेकट्री ने एक बैग थामा हुआ था। यह मेरा चलता-फिरता ऑफिस है। यह सारे नियम-कानून मुझे पढ़कर सुनाता है, तभी मैं किसी कागज पर दस्तखत करती हूँ। वाकई, यदि सभी महिला प्रतिनिधि उखा देवी की तरह हो जाय तो आज ग्राम पंचायतों की तस्वीर ही दूसरी हो।

साभार: राकेश अग्रवाल, अल्मोड़ा, पंचायत वार्ता, अक्टूबर-दिसम्बर **1999**, सहभागी शिक्षण केन्द्र।

अभ्यास प्रश्न-

1. पंचायत भंग होने या पद रिक्त होने पर कितने समय के भीतर चुनाव होने आवश्यक हैं?
2. पंचायतों का कार्यकाल कितने वर्षों का होता है?
3. पंचायतों की बैठक का कोरम पूरा करने के लिए सदस्यों की संख्या का कितना भाग होना आवश्यक है?
4. 5 हजार से अधिक की जनसंख्या पर पंचायत के कितने सदस्य होते हैं?
5. 73वें संविधान संशोधन के द्वारा पंचायतों के अधीन कितने विषयों को रखा गया है?

7.14 सारांश

भारत में पंचायतों की व्यवस्था बहुत पुरानी है। पंचायतों को जब तक कानूनी मान्यता नहीं प्राप्त हुई थी, तब तक पंचायतें जाति, धर्म, क्षेत्र के आधार पर बनी थी। आजाद भारत में पंचायतों की महत्ता इसलिए बढ गयी, क्यों कि केन्द्र स्तर से गांव के प्रत्येक व्यक्ति तक शासन का संचालन व शासन में उनकी भागीदारी सम्भव नहीं थी। भारत में लोकतंत्र को मजबूती प्रदान करने के लिए सत्ता विकेन्द्रीकरण के विचार को अपनाया गया और इस विचार को साकार करने के लिए ग्राम स्तर पर पंचायतों को संविधान में 73वां संविधान संशोधन कर कानूनी मान्यता दी गयी। ग्राम पंचायतें ग्राम स्तर पर शासन के संचालन का कार्य सभी ग्राम वासियों की भागीदारी से करती हैं। ग्राम पंचायतें लोकतंत्रात्मक शासन प्रणाली का आधार हैं। पंचायतों के माध्यम से गांव स्तर के लोगों की शासन सत्ता में भागीदारी होती है तथा लोग जनहित के कार्यों में अपनी भागीदारी सुनिश्चित करते हैं। ग्राम पंचायतें सुशासन, जमीनी स्तर पर विकास और आम जन की शासन-सत्ता में भागीदारी का एक सुलभ माध्यम है।

7.15 शब्दावली

सशक्त- मजबूत, एजेन्डा- बैठक में चर्चा/बहस के विषय, जिन पर निर्णय होना हो, पदच्युत- पद से हठाना, सुलभ- सरल/आसान

7.16 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. 6 माह के भीतर, **2.** 5 वर्ष का, **3.** 1/5 भाग, **4.** 15 सदस्य, **5.** 29 विषय

7.17 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।
3. पंचायत वार्ता, अक्टूबर-दिसम्बर 1999, सहभागी शिक्षण केन्द्र, लखनऊ

7.18 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. भारत में पंचायती राज- के0 के0 शर्मा।
2. भारत में स्थानीय शासन- एस0 आर0 माहेश्वरी।

7.19 निबन्धात्मक प्रश्न

1. ग्राम पंचायत के गठन उसके कार्यों एंव शक्तियों का विस्तृत वर्णन करें।
2. 73वें संविधान संशोधन के द्वारा पंचायतों के अधीन कितने विषयों को रखा गया है? स्पष्ट करें।

इकाई- 8 क्षेत्र पंचायत- स्वरूप, चुनाव-प्रणाली, अधिकार एवं शक्तियां

इकाई की संरचना

8.0 प्रस्तावना

8.1 उद्देश्य

8.2 क्षेत्र पंचायत का गठन

8.3 क्षेत्र पंचायत में आरक्षण

8.4 क्षेत्र पंचायत के प्रमुख और उपप्रमुख का चुनाव

8.5 क्षेत्र पंचायत एवं उसके सदस्यों का चुनाव एवं कार्यकाल

8.6 क्षेत्र पंचायत के कार्य एंव शक्तियां

8.7 क्षेत्र पंचायत के अधिकार

8.8 क्षेत्र पंचायत के प्रमुख एवं उप्रमुख के कार्य एंव शक्तियां

8.9 खण्ड विकास अधिकारी के कार्य एंव शक्तियां

8.10 क्षेत्र पंचायत की बैठकें

    8.10.1 क्षेत्र पंचायत की बैठक में सदस्यों को ध्यान देने वाली बातें

8.11 प्रमुख या उपप्रमुख द्वारा त्याग-पत्र

8.12 प्रमुख व उपप्रमुख को पद से हटाया जाना

8.13 क्षेत्र पंचायत पर आन्तरिक नियन्त्रण (अविश्वास प्रस्ताव)

8.14 क्षेत्र पंचायत पर सरकारी नियंत्रण की सीमा

8.15 क्षेत्र पंचायत का बजट

8.16 क्षेत्र पंचायत की आय के श्रोत

8.17 क्षेत्र पंचायत द्वारा क्षेत्र की विकास योजना बनाना

8.18 क्षेत्र पंचायत का ग्राम पंचायत व जिला पंचायत के साथ सम्बन्ध

8.19 सारांश

8.20 शब्दावली

8.21 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

8.22 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

8.23 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

8.24 निबन्धात्मक प्रश्न

8.0 प्रस्तावना

तिहत्तरवें संविधान संशोधन के अन्तर्गत नई पंचायत राज व्यवस्था में पंचायतें तीन स्तरों पर गठित की गई हैं। विकेन्द्रीकरण की नीति ही यह कहती है कि सत्ता, शक्ति व संसाधनों का बंटवारा हर स्तर पर हो। तीनों स्तर पर पंचायतों के द्वारा लोगों की प्राथमिकताओं के अनुसार विकास योजनाऐं बनाई जाती हैं। पंचायतों को इस व्यवस्था के अन्तर्गत नये कार्य और अधिकार देने के पीछे मुख्य सोच यही है कि लोगों की जरूरत के आधार पर योजनाऐं बनाई जाए, ताकि विकास योजनाओं का सही-सही लाभ लोगों को उनकी आवश्यकतानुसार मिल सके। दूसरी सोच इस व्यवस्था के पीछे यह है कि सरकार लोगों की आवश्यकताऐं जानकर उनके अनुसार योजनाओं का निर्माण कर सके। इसके लिए पंचायतों के माध्यम से ही सीधे लोगों तक पहुँचा जा सकता है। इस प्रकार केन्द्र और राज्य सरकारों को लोगों की जरूरतों के अनुसार पंचवर्षीय योजनायें बनाने में भी मदद मिलती है।

विकास खण्ड स्तर पर यदि लोगों की जरूरतों के हिसाब से योजनाऐं बने तो अधिक प्रभावी तरीके से लोगों को योजनाओं का लाभ मिल सकेगा। क्योंकि बहुत सी जरूरतें ऐसी हैं जो या तो पूरे विकास खण्ड की हैं या एक ही विकास खण्ड में बहुत सी ग्राम पंचायतों की हैं। इस तरह की जरूरतों को पूरा करने के लिए उनका हल खोजने और उन्हें लागू करने में क्षेत्र पंचायतों की भूमिका बहुत महत्वपूर्ण हो जाती है। इसीलिए क्षेत्र पंचायत का गठन किया गया है, ताकि वे अपने-अपने क्षेत्र की जरूरतों को जिले तक पहुँचा सकें और उसी के आधार पर जिले की विकास योजना बने। चूँकि जिला एक बहुत बड़ा क्षेत्र हो जाता है और यह वास्तविक रूप से सम्भव भी नहीं है कि एक जिले में आने वाली हर ग्राम पंचायत के प्रतिनिधि अपनी जरूरतों को जिला पंचायत तक समय से पहुँचा सकें। इसलिए ग्राम पंचायतों की समस्याओं व उनकी प्राथमिकताओं की पहचान को इकट्ठा कर जिला पंचायत तक पहुँचाने में तथा उनको लागू कराने में क्षेत्र पंचायतों का होना बहुत जरूरी हो जाता है। इसीलिए क्षेत्र पंचायतों की भूमिका बहुत महत्वपूर्ण मानी गई है।

8.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- क्षेत्र पंचायत के गठन, उसकी चुनाव प्रणाली तथा उसके अधिकार एंव शक्तियों के विषय में जान पायेंगे।
- क्षेत्र पंचायत पर आन्तरिक नियंत्रण, क्षेत्र पंचायत के आय के स्रोत तथा क्षेत्र पंचायत के अन्तर्गत आने वाले पदाधिकारियों एंव सरकारी कर्मचारियों के अधिकार एंव शक्तियों के विषय में जान पायेंगे।

8.2 क्षेत्र पंचायत का गठन

राज्य सरकार प्रत्येक जिले को खण्डों में बांटेगी। खण्डों की सीमाओं का निर्धारण भी राज्य सरकार तय करती है। प्रत्येक खण्ड को विकास खण्ड कहा जाता है। 73वें संविधान संसोधन के अनुसार प्रत्येक विकास खण्ड में एक क्षेत्र पंचायत होगी। क्षेत्र पंचायत का नाम विकास खण्ड के नाम पर रखा जायेगा।

पर्वतीय क्षेत्रों में 25 हजार तक ग्रामीण जनसंख्या वाले विकास खण्डों में 20 प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र (क्षेत्र पंचायत का निर्वाचन क्षेत्र) तथा 25 हजार से अधिक जनसंख्या वाले विकास खण्डों में उत्तरोतर अनुपातिक वृद्वि के आधार पर, किन्तु अधिकतम 40 प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र होंगे। मैदानी क्षेत्रों में 50 हजार तक ग्रामीण जनसंख्या वाले विकास खण्डों में 20 प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र तथा 50 हजार से अधिक जनसंख्या वाले विकास खण्डों में उत्तरोत्तर अनुपातिक वृद्वि के आधार पर किन्तु अधिकतम 40 प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र होंगे।

क्षेत्र पंचायत के निर्वाचित सदस्य (जिनका चुनाव प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा किया होता है) विकास खण्ड के सभी ग्राम पंचायतों के ग्राम प्रधान, लोक सभा और राज्य सभा के वे सदस्य जिनके निर्वाचन क्षेत्र में विकास खण्ड पूर्ण या आंशिक रूप से आता है तथा राज्य सभा और विधान परिषद के सदस्य जो विकास खण्ड के भीतर मतदाता के रूप में पंजीकृत हैं, को मिला कर क्षेत्र पंचायत का गठन किया जाता है।

8.3 क्षेत्र पंचायत में आरक्षण

क्षेत्र पंचायत के प्रमुख और क्षेत्र पंचायत सदस्यों के पदों पर अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार आरक्षण लागू होगा। क्षेत्र पंचायत में आरक्षण की व्यवस्था को निम्नांकित बिन्दुओं के माध्यम से जानने का प्रयास करते हैं-

1. अनुसूचित जाति एवं पिछड़ी जाति के लोगों के लिए पदों का आरक्षण कुल जनसंख्या में उनकी जनसंख्या के अनुपात पर निर्भर करता है। लेकिन अनुसूचित जाति के लिए पदों का आरक्षण कुल सीटों में अधिक से अधिक 21 प्रतिशत तक ही होगा। इसी प्रकार पिछड़ी जाति के लिए पदों का आरक्षण 27 प्रतिशत होगा। बाकी के पदों पर कोई आरक्षण नहीं होगा।
2. प्रत्येक वर्ग यानि अनुसूचित जाति, पिछड़ी जाति और सामान्य वर्ग के लिए जो सीटें उपलब्ध हैं, उनमें से 1/3 पद उस वर्ग की महिलाओं के लिए आरक्षित रहेंगे।
3. लेकिन अनुसूचित जाति एवं पिछड़ी जाति अनारक्षित सीटों पर भी चुनाव लड़ सकते हैं। इसी तरह से अगर कोई सीट महिलाओं के लिए आरक्षित नहीं की गई है तो वे भी उस अनारक्षित सीट से चुनाव लड़ सकती हैं।

आरक्षण चक्रानुक्रम पद्धति से होगा। मतलब एक निर्वाचन क्षेत्र अगर एक चुनाव में अनुसूचित जाति की महिला के लिए आरक्षित होगा तो अगली चुनाव में वह निर्वाचन क्षेत्र अनुसूचित जाति के लिए आरक्षित होगा।

8.4 क्षेत्र पंचायत के प्रमुख और उपप्रमुख का चुनाव

प्रत्येक क्षेत्र पंचायत में चुने गये क्षेत्र पंचायत सदस्य अपने में से एक प्रमुख, एक ज्येष्ठ उपप्रमुख और एक कनिष्ठ उपप्रमुख चुनेंगे। क्षेत्र पंचायत के कुल चुने जाने वाले सदस्यों में से यदि किसी सदस्य का चुनाव नहीं भी होता है तो भी प्रमुख एवं उपप्रमुख के पदों के लिए चुनाव रूकेगा नहीं और चुने गये क्षेत्र पंचायत सदस्य अपने में से एक को प्रमुख और उपप्रमुख का चुनाव कर लेंगे। वह व्यक्ति क्षेत्र पंचायत का प्रमुख और उपप्रमुख नहीं बन सकता यदि वह-

1. संसद या विधान सभा का सदस्य है।
2. किसी नगर निगम का नगर प्रमुख या उप प्रमुख हो।

3. किसी नगर पालिका का अध्यक्ष या उपाध्यक्ष हो।
4. किसी टाउन एरिया कमेटी का चेयरमैन हो।

8.5 क्षेत्र पंचायत एवं उसके सदस्यों का चुनाव एवं कार्यकाल

क्षेत्र पंचायत का कार्यकाल क्षेत्र पंचायत की पहली बैठक की तारीख से 5 सालों तक का होगा। क्षेत्र पंचायत के सदस्यों का कार्यकाल यदि किसी कारण से पहले नहीं समाप्त किया जाता है तो उनका कार्यकाल क्षेत्र पंचायत के कार्यकाल तक होगा। यदि किसी खास वजह से क्षेत्र पंचायत को उसके नियत कार्यकाल से पहले भंग कर दिया जाता है तो 6 महीने के भीतर उसका चुनाव करना जरूरी होगा। इस तरह से गठित क्षेत्र पंचायत बाकी बचे समय के लिए काम करेगी। क्षेत्र पंचायत के सदस्यों का चुनाव ग्राम सभा सदस्यों द्वारा किया जायेगा। क्षेत्र पंचायत के सदस्य के रूप में चुने जाने के लिए जरूरी है कि प्रत्याशी की उम्र 21 साल से कम न हो साथ ही यह भी जरूरी है कि चुनाव में खड़े होने वाले सदस्य का नाम उस निर्वाचन क्षेत्र की मतदाता सूची में हो।

8.6 क्षेत्र पंचायत के कार्य एंव शक्तियां

नये पंचायती राज अधिनियम में क्षेत्र पंचायतों को निम्नलिखित शक्तियां एवं कृत्य सौंपे गये हैं-

1. **कृषि-** कृषि प्रसार, बागवानी की प्रोन्नति और विकास, सब्जियों, फलों और पुष्पों की खेती और विपणन की प्रोन्नति।
2. **भूमि विकास-** सरकार के भूमि सुधार, भूमि संरक्षण और चकबन्दी कार्यक्रम के कार्यान्वयन में सरकार और जिला पंचायत की सहायता करना।
3. **लघु सिंचाई, जल प्रबन्ध और जलाच्छादन विकास-** लघु सिंचाई कार्यों के निर्माण और अनुरक्षण (संरक्षण) में सरकार और जिला पंचायत की सहायता करना और सामुदायिक और वैयक्तिक सिंचाई कार्यों का कार्यान्वयन।
4. **पशुपालन, दुग्ध उद्योग और मुर्गी पालन-** पशुपालन, दुग्ध उद्योग और मुर्गी पालन के अन्तर्गत पशु सेवाओं का अनुरक्षण। पशु, मुर्गी और अन्य पशुधन की नस्लों का सुधार। दुग्ध उद्योग, मुर्गी पालन तथा सुअर पालन की उन्नति।
5. **मत्स्य पालन-** मत्स्य पालन के विकास की उन्नति।
6. **सामाजिक और कृषि वानिकी-** सामाजिक और कृषि वानिकी में सड़कों और सार्वजनिक भूमि के किनारों पर वृक्षारोपण और संरक्षण तथा सामाजिक वानिकी और रेशम उत्पादन का विकास और उन्नति।
7. **लघु वन उत्पाद-** लघु वन उत्पादों की उन्नति और विकास।
8. **लघु उद्योग-** ग्रामीण उद्योगों के विकास में सहायता करना और कृषि उद्योगों के विकास की सामान्य जानकारी का सृजन करना।
9. **कुटीर और ग्राम उद्योग-** कुटीर उद्योगों के उत्पादों का विपणन (बाजार प्रबन्धन)।
10. **ग्रामीण आवास**- ग्रामीण आवास कार्यक्रमों में सहायता देना और उसका कार्यान्वय।

11. **पेय जल-** पेय जल के अन्तर्गत पेयजल की व्यवस्था करना तथा उसके विकास में सहायता देना तथा दुषित जल को पीने से बचाना। ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रमों को प्रोत्साहन देना और अनुश्रवण करना।
12. **ईंधन और चारा भूमि-** ईंधन और चारा से सम्बन्धित कार्यक्रमों की उन्नति तथा पंचायत क्षेत्र में सड़कों के किनारे वृक्षारोपण।
13. **सड़क, पुलिया, पुल, नौकाघाट, जलमार्ग और संचार के अन्य साधन-** गांवों के बाहर सड़कों, पुलियों का निर्माण और उनका अनुरक्षण। पुलों का निर्माण। नौका घाटों और जल मार्गों के प्रबन्ध में सहायता।
14. **ग्रामीण विद्युतीकरण-** ग्रामीण विद्युतीकरण की उन्नति।
15. **गैर-पारम्परिक ऊर्जा स्रोत-** गैर-पारम्परिक ऊर्जा स्रोतों के प्रयोग को बढ़ावा देना और उसकी उन्नति।
16. गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों का कार्यान्वयन।
17. **शिक्षा-** प्रारम्भिक और माध्यमिक शिक्षा का विकास और प्रारम्भिक और सामाजिक शिक्षा की उन्नति।
18. **तकनीकी प्रशिक्षण और व्यावसायिक शिक्षा-** ग्रामीणों, शिल्पकारों और व्यावसायिक शिक्षा की उन्नति।
19. **प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षा-** प्रौढ़ साक्षरता और अनौपचारिक शिक्षा केन्द्रों का पर्यवेक्षण।
20. **पुस्तकालय-** ग्रामीण पुस्तकालयों की उन्नति और पर्यवेक्षण।
21. **खेल कूद और सांस्कृतिक कार्य-** इन कार्यों के अन्तर्गत सांस्कृतिक कार्यों का पर्यवेक्षण। क्षेत्रीय लोकगीतों, नृत्यों और ग्रामीण खेल-कूद की उन्नति और आयोजन। सांस्कृतिक केन्द्रों का विकास और उन्नति।
22. **बाजार और मेले-** ग्राम पंचायत के बाहर मेलों और बाजारों (जिसमें पशु मेला भी सम्मिलित हैं) की उन्नति, पर्यवेक्षण और प्रबन्ध।
23. **चिकित्सा और स्वच्छता-** चिकित्सा और स्वच्छता कार्यक्रमों के अन्तर्गत प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र और औषधालयों की स्थापना और अनुरक्षण। महामारियों का नियंत्रण। ग्रामीण स्वच्छता और स्वास्थ्य कार्यक्रमों का क्रियान्वयन।
24. प्राकृतिक आपदाओं में सहायता देना।
25. **परिवार कल्याण-** परिवार कल्याण और स्वास्थ्य कार्यक्रमों की उन्नति।
26. **प्रसूति और बाल विकास-** महिलाओं, बाल स्वास्थ्य और पोषण कार्यक्रमों में संगठनों की सहभागिता के लिए कार्यक्रमों की उन्नति तथा महिलाओं एवं बाल कल्याण के विकास से सम्बन्धित कार्यक्रमों की उन्नति।
27. **समाज कल्याण-** समाज कल्याण कार्यक्रमों जिसके अन्तर्गत विकलांगों और मानसिक रूप से मन्द-बुद्धि व्यक्तियों का कल्याण भी है, में भाग लेना और वृद्धावस्था और विधवा पेंशन योजनाओं का अनुश्रवण करना।
28. **सामुदायिक आस्तियों का अनुरक्षण-** सामुदायिक कार्यों का अनुरक्षण और मार्गदर्शन करना।

29. **नियोजन और आंकड़े-** आर्थिक विकास के लिए योजनाएं तैयार करना। ग्राम पंचायतों की योजनाओं का पुनर्विलोकन, समन्वय तथा एकीकरण। खण्ड तथा ग्राम पंचायत विकास योजनाओं के निष्पादन को सुनिश्चित करना। सफलताओं तथा लक्ष्यों का नियतकालिक समीक्षा। योजना का कार्यान्वयन से सम्बन्धित विषयों के सम्बन्ध में सामग्री एकत्रित करना तथा आंकड़े रखना।
30. **सार्वजनिक वितरण प्रणाली-** आवश्यक वस्तुओं का वितरण।
31. **कमजोर वर्गों, अनुसूचित जातियों, जनजातियों का कल्याण-** अनुसूचित जातियों और कमजोर वर्गों के कल्याण की प्रोन्नति तथा समाजिक न्याय के लिए योजनाएं तैयार करना और कार्यक्रमों का कार्यान्वयन।
32. **ग्राम पंचायतों का पर्यवेक्षण-** नियत प्रक्रिया के अनुसार ग्राम पंचायतों को अनुदान का विवरण तथा ग्राम पंचायतों के क्रिया कलापों का सामान्य पर्यवेक्षण।

8.7 क्षेत्र पंचायत के अधिकार

क्षेत्र पंचायत को अपने संवैधानिक कार्यों के सम्पादन हेतु विशेष अधिकार प्राप्त है जिनका विवरण निम्न है-

1. **क्षेत्र पंचायत द्वारा क्षेत्र निधि के संचालन का अधिकार-** राज्य और केन्द्र सरकार तथा दूसरे स्रोतों से प्राप्त धनराशि क्षेत्र निधि में जमा होगी। क्षेत्र पंचायत नकद या वस्तु के रूप में ऐसे अंशदान ले सकती है जो कोई व्यक्ति किसी सार्वजनिक कार्य के लिए क्षेत्र पंचायत को दे। क्षेत्र निधि के खाते का संचालन प्रमुख तथा खण्ड विकास अधिकारी के संयुक्त हस्ताक्षर से होगा।
2. **क्षेत्र पंचायत को कर लगाने का अधिकार**- क्षेत्र पंचायत को सार्वजनिक सेवाओं की उपलब्धता कराने के बदले निम्नांकित क्षेत्रों में कर लगाने का अधिकार है-
    - यदि पीने का पानी का और सिंचाई के पानी का किसी अन्य कार्य के लिए प्रयोग होता है तो क्षेत्र पंचायत जल पर कर लगा सकती है।
    - यदि सार्वजनिक मांगों और स्थानों पर बिजली की व्यवस्था करती है तो वह इसके लिए लोगों पर कर लगा सकती है।
    - कोई अन्य कर जो सरकार क्षेत्र पंचायत को लगाने का अधिकार दे, वह उस कर को जनता पर लगा सकती है।
3. **क्षेत्र पंचायत का निर्माण कार्यों के सम्बन्ध में अधिकार**- क्षेत्र पंचायत को निर्माण कार्यों के सम्बन्ध में निम्नांकित अधिकार प्राप्त हैं-
    - किसी सार्वजनिक स्थान या क्षेत्र पंचायत की सम्पति से लगी हुई किसी इमारत में किसी भी प्रकार के निर्माण का कार्य तब तक नहीं किया जायेगा, जब तक क्षेत्र पंचायत से इसके लिए इजाजत नहीं मिल जाती है। यदि इसका उल्लंघन किया जाता है तो क्षेत्र पंचायत उसमें बदलाव करने या उसे गिराने का आदेश दे सकती है।

- क्षेत्र पंचायत अपने इलाके में सार्वजनिक नालियों का निर्माण कर सकती है और इसे किसी सड़क या स्थान के बीच से या उनके आर-पार या उसके नीचे से ले जा सकती है और किसी इमारत या भूमि में या उसमें होकर या उसके नीचे से उसके मालिक को पूर्व सूचना देकर ले जा सकती है। कोई व्यक्ति इन मामलों के सम्बन्ध में यदि कोई निजी लाभ के लिए किसी प्रकार का निर्माण कार्य करना चाहता है और इसके लिए वो क्षेत्र पंचायत को आवेदन देता है और क्षेत्र पंचायत व्यक्ति को 60 दिनों के भीतर अपने फैसले के बारे में सूचना नहीं देती है तो आवेदन पत्र को स्वीकृत मान लिया जायेगा।
- साथ ही क्षेत्र पंचायत किसी को लिखित इजाजत दे सकती है कि वो खुले बरामदों, छज्जों या कमरों का निर्माण या पुर्ननिर्माण इस प्रकार से करें कि उसका कुछ हिस्सा, नियम में दिये गये छूट के अनुसार सड़कों या नालियों के ऊपर निकला रहे। लिखित अनुमति न लेने पर व्यक्ति को 250 रूपये तक का जुर्माना हो सकता है।
- यदि पेड़ काटने से या इमारत में परिवर्तन या निर्माण करने से सड़क पर चलने वाले व्यक्ति को बांधा होती हो तो ऐसे काम करने से पहले सम्बन्धित व्यक्ति या संस्था को पहले क्षेत्र पंचायत से लिखित इजाजत लेनी होगी।

4. **क्षेत्र पंचायत सदस्यों को बैठक में प्रश्न करने का अधिकार-** क्षेत्र पंचायत सदस्य प्रमुख या खण्ड विकास अधिकारी से प्रशासन से सम्बन्धी कोई विवरण, अनुमान, आंकडे, सूचना, कोई प्रतिवेदन, योजना या कोई पत्र की प्रतिलिपि मांग सकते हैं। प्रमुख या खण्ड विकास अधिकारी बिना देर किये मांगी गई जानकारी सदस्यों को देगा।

8.8 क्षेत्र पंचायत के प्रमुख और उपप्रमुख के कार्य एंव शक्तियां

क्षेत्र पंचायत के प्रमुख और उपप्रमुख के कार्य एवं शक्तियां निम्नांकित हैं-

1. क्षेत्र पंचायत की बैठक बुलाना व उसकी अध्यक्षता करना प्रमुख का कार्य है। बैठकों में व्यवस्था बनाये रखने की जिम्मेदारी भी प्रमुख की है।
2. प्रमुख का सबसे महत्वपूर्ण कार्य है कि वह वित्तीय प्रशासन पर नजर रखे।
3. क्षेत्र पंचायत प्रमुख को ऐसे कार्यों को भी पूरा करना होता है जो सरकार द्वारा समय-समय पर दिये जाते हों।
4. प्रमुख, ज्येष्ठ उपप्रमुख तथा कनिष्ठ उपप्रमुख को अपने निर्देशन में (अन्तिम कार्य को छोड़कर) उपरोक्त कार्यों की जिम्मेदारी दे सकता है।
5. प्रमुख के न रहने पर ज्येष्ठ उपप्रमुख बैठकों की अध्यक्षता करेगा और ऐसे समय में वह प्रमुख के सारे अधिकारों का उपयोग कर सकता है।
6. प्रमुख के न रहने पर या उसका पद खाली होने पर ज्येष्ठ उपप्रमुख को प्रमुख के अधिकारों का उपयोग और उसके कार्यों का सम्पादन करना होता है।

7. प्रमुख द्वारा दिये गये अन्य कार्यों का सम्पादन उपप्रमुख का कार्य है।
8. ज्येष्ठ उपप्रमुख के नहीं रहने पर उसके अधिकारों और कार्यों को कनिष्ठ उपप्रमुख द्वारा किये जाते हैं।

8.9 खण्ड विकास अधिकारी के कार्य एवं शक्तियां

खण्ड विकास अधिकारी क्षेत्र पंचायत का मुख्य कार्यपालक अधिकारी होता है और क्षेत्र पंचायत एवं उसकी समितियों के तय किये कार्यों को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी होता है। खण्ड विकास अधिकारी के निम्नलिखित कार्य एंव शक्तियां हैं-

1. क्षेत्र निधि को दी जाने वाली या उसे दी गई कोई राशि लेने का, वसूल करने का तथा उसे क्षेत्र निधि में जमा करने का अधिकार।
2. क्षेत्र पंचायत से सम्बन्धित कोई विवरण, लेखा, प्रतिवेदनों की कापी अथवा बैठक में प्रस्तुत किये जाने वाले प्रस्ताव तथा आपत्तियों को जिलाधिकारी या राज्य सरकार को प्रस्तुत करना।
3. ग्राम पंचायतों को उनके विकास कार्यों के लिए सरकार द्वारा निर्धारित मानकों और स्थूल नीति के अनुसार योजनाऐं बनाना, उनको पूरा करना और किसी तरह की कमियों के ओर क्षेत्र पंचायत का ध्यान दिलाना।
4. क्षेत्र पंचायत में नियोजित समस्त अधिकारियों तथा सेवकों की सेवा, अवकाश, वेतन, भत्ता और दूसरे विशेषाधिकारों के सम्बन्ध में उठने वाले प्रश्नों का नियमों के आधार पर समाधान करने का अधिकार।

8.10 क्षेत्र पंचायत की बैठकें

क्षेत्र पंचायत की बैठक कम से कम दो माह में एक बार होती है। प्रमुख की अनुपस्थिति में ज्येष्ठ उपप्रमुख बैठक की अध्यक्षता करता है तथा इन दोनों की अनुपस्थिति में कनिष्ठ उपप्रमुख भी क्षेत्र पंचायत की बैठक बुला सकता है। क्षेत्र पंचायत के निर्वाचित सदस्यों के कम से कम 20 प्रतिशत के लिखित याचना पर बैठक बुलाई जा सकती है। कोई भी बैठक आगामी किसी दिन तक स्थगित की जा सकती है। प्रत्येक बैठक, क्षेत्र पंचायत कार्यालय या किसी अन्य सुविधाजनक स्थान पर भी हो सकती है।

1. हर दो महीने में क्षेत्र पंचायत की कम से कम एक बैठक जरूर होगी।
2. क्षेत्र पंचायत की बैठक को बुलाने का अधिकार प्रमुख को है।
3. प्रमुख के न रहने पर ज्येष्ठ उपप्रमुख और ज्येष्ठ उपप्रमुख के नहीं रहने पर कनिष्ठ उपप्रमुख क्षेत्र पंचायत की बैठक बुला सकता है।
4. यदि क्षेत्र पंचायत के 1/5 सदस्य लिखित रूप से मांग करें (सीधे हाथ से दिया गया हो या प्राप्ति पत्र सहित रजिस्टर्ड डाक द्वारा दिया गया हो) तो आवेदन प्राप्ति के एक महीने के भीतर प्रमुख क्षेत्र पंचायत की बैठक जरूर बुलायेगा।
5. कोई बैठक आगे की तिथि के लिए स्थगित की जा सकती है और इस प्रकार स्थगित बैठक आगे भी स्थगित की जा सकती है।

6. क्षेत्र पंचायत की सभी बैठकें या तो क्षेत्र पंचायत कार्यालय (जो कि विकास खण्ड दफतर में ही होगा) या किसी अन्य स्थान पर, जिसकी सूचना पहले ही दी जा चुकी होगी या होंगी।

8.10.1 क्षेत्र पंचायत की बैठक में सदस्यों को ध्यान देने वाली बातें

1. क्षेत्र पंचायत सदस्यों को चाहिए कि वे बैठक में उन्हीं मुद्दों को उठायें, जिन पर बैठक में बहस करके परिणाम निकलना सम्भव हो। अनावश्यक बहस कर समय की बरबादी से हमेशा बचना चाहिए, ताकि अन्य महत्वपूर्ण मुद्दों पर भी बातचीत हो सके।
2. सदस्यों को बड़ी गम्भीरता से अपने प्रश्नों को रखना चाहिए। उन्हें इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि उनके व्यवहार में हताशा और कुंठा का भाव न दिखे।
3. प्रश्नों को तर्क के आधार पर रखना चाहिए व दूसरे की भी पूरी बात सुनने व समझने का प्रयास करना चाहिए, क्योंकि जोश और उतावलेपन से उठाये गये मुद्दों के दुष्परिणाम भी हो सकते हैं।
4. किसी विभाग पर टिप्पणी करते समय सम्बन्धित विभाग के प्रतिनिधि के साथ सहज व्यवहार से पेश आना चाहिए। आपके व्यवहार से यह नहीं झलकना चाहिए कि सदस्य द्वारा विभाग के प्रति टिप्पणी किसी नियति से दी जा रही है।
5. क्षेत्र पंचायत सदस्य जनता के प्रतिनिधि हैं। अतः जनता प्रतिनिधियों से अपने हितों की अपेक्षा रखती है। जनता के सार्वजनिक हितों को ध्यान में रखकर ही बैठक में मुद्दों को उठाना चाहिए व उन्हें लोगों की समस्याओं से जोड़ते हुए अच्छा विश्लेषण करना चाहिए।
6. मुद्दों पर सहमति बनाने के लिए कभी भी दबाव बनाने की कोशिश नहीं करनी चाहिए, बल्कि धैर्य और साहस के साथ उनके प्रति लोगों की समझ बढ़ाने व उनकी गम्भीरता समझाने की कोशिश करनी चाहिए।
7. क्षेत्र पंचायत की बैठक में सदस्यों द्वारा पूछे जाने वाले प्रश्नों की तैयारी बैठक से पहले करनी चाहिए, ताकि सदस्य सुव्यवस्थित तरीके से अपने प्रश्नों को सोची समझी रणनीति के तहत रख सकें।
8. बैठक के एजेंडे में मुद्दों को बहस के लिए प्राथमिकतावार रखना चाहिए। जिस विषय पर पिछली बैठक में कार्यवाही नहीं हो पाई, उसे प्राथमिकता से आगे लाना चाहिए। बैठक में अनावश्यक बातों में उलझने से बचना चाहिए और प्रक्रिया आगे बढानी चाहिए। कभी-कभी महत्वपूर्ण मुद्दे समय के अभाव के कारण छूट जाते हैं।
9. यदि किसी क्षेत्र पंचायत सदस्य की किसी विभाग से कोई शिकायत हो तो उसका मूल्यांकन करने का प्रयास नहीं करना चाहिए, बल्कि सहयोगात्मक व रचनात्मक तरीके से दोनों पक्षों के बीच विश्वास व आम सहमति से समस्या का समाधान निकालने का प्रयास करना चाहिए।

8.11 प्रमुख या उपप्रमुख द्वारा त्यागपत्र

प्रमुख, उपप्रमुख क्षेत्र पंचायत का कोई निर्वाचित सदस्य खुद से हस्ताक्षर किये हुए पत्र द्वारा पद त्याग कर सकता है। प्रमुख की दशा में सम्बन्धित जिला पंचायत के अध्यक्ष को और अन्य दशाओं में क्षेत्र पंचायत के प्रमुख को

सम्बोधित होगा। प्रमुख का त्याग-पत्र उस दिनांक से प्रभावी होगा जब त्याग-पत्र की अध्यक्ष द्वारा स्वीकृति क्षेत्र पंचायत के कार्यालय में प्राप्त हो जाए। उपप्रमुख या सदस्य का त्याग-पत्र उस दिनांक से प्रभावी होगा, जब क्षेत्र पंचायत के कार्यालय में उनका नोटिस प्राप्त हो जाये और यह समझा जायेगा कि ऐसे प्रमुख, उप-प्रमुख या सदस्य ने अपना पद रिक्त कर दिया है।

8.12 प्रमुख व उपप्रमुख को पद से हटाया जाना

संविधान में दी गई विधियों या कानूनों के अनुसार कार्य न करने पर किसी भी क्षेत्र पंचायत सदस्य, प्रमुख या उपप्रमुख को पद से हटना पड़ सकता है। यदि राज्य सरकार की राय में किसी क्षेत्र पंचायत का प्रमुख या कोई उप-प्रमुख पंचायती राज अधिनियम के अधीन-

1. अपने कार्यों तथा कर्तव्यों का पालन जानबूझ कर नहीं करता या पालन करने से इन्कार करता है।
2. अपने अधिकारों का दुरूपयोग करता है।
3. अपने कर्त्तव्यों के पालन में दोषी पाया जाता है।
4. मानसिक रूप से अपने कर्त्तव्यों के पालन में असमर्थ हो गया है।

तो राज्य सरकार, प्रमुख या ऐसे उपप्रमुख को स्पष्टीकरण का समुचित अवसर देने के पश्चात और इस मामले में अध्यक्ष का परामर्श मांगने और यदि उसकी राय ऐसे परामर्श मांगने के पत्र के भेजे जाने के दिन से तीस दिन के भीतर प्राप्त हो जाए तो इस राय पर विचार कर लेने के बाद ऐसे प्रमुख या उपप्रमुख को आदेश द्वारा पद से हटा सकती है। ऐसा आदेश अंतिम होगा और उसके खिलाफ किसी विधि-न्यायालय में आपत्ति न की जा सकेगी।

8.13 क्षेत्र पंचायत पर आन्तरिक नियन्त्रण (अविश्वास प्रस्ताव)

पद-भार सम्भालने की तिथि से दो वर्ष की अवधि तक प्रमुख, ज्येष्ठ प्रमुख, उपप्रमुख व सदस्यों के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता है। प्रमुख, ज्येष्ठ प्रमुख, कनिष्ठ उपप्रमुख व सदस्यों द्वारा अपनी जिम्मेदारी का निर्वहन निष्ठापूर्वक न करने, कार्यों में रुचि न लेने, उदासीनता दिखने और पद का दुरुपयोग करने आदि की स्थिति में पंचायत के प्रमुख या किसी उपप्रमुख के विरूद्ध अविश्वास का प्रस्ताव लाया जा सकता है तथा उस पर कार्यवाही की जा सकती है-

1. क्षेत्र पंचायत के निर्वाचित सदस्यों के आधे से अधिक सदस्यों द्वारा लिखित नोटिस कारणों सहित नियत प्रपत्र पर जिला मजिस्ट्रेट को दिया जायेगा।
2. नोटिस में हस्ताक्षर करने वालों में से एक व्यक्ति व्यक्तिगत तौर से स्वयं नोटिस देगा।
3. नोटिस प्राप्ति की 30 दिन के भीतर जिला मजिस्ट्रेट 15 दिन की पूर्व सूचना पर क्षेत्र पंचायत की कार्यालय में बैठक बुलायेगा।
4. निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या के दो तिहाई बहुमत से प्रमुख, उपप्रमुख को हटाया जा सकता है।
5. यदि अविश्वास प्रस्ताव पास न हो अथवा कोरम न होने के कारण बैठक न हो तो ऐसी बैठक के दिनांक से दो वर्ष की अवधि तक उसी प्रमुख या उप प्रमुख के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाया जा सकेगा।

8.14 क्षेत्र पंचायत पर सरकारी नियंत्रण की सीमा

1. जिलाधिकारी या नियत प्राधिकारी क्षेत्र पंचायत द्वारा कराये जा रहे कार्यों का निरीक्षण कर सकता है। वह क्षेत्र पंचायत द्वारा लिखित किसी पुस्तक या लेख को जांच के लिए मंगा सकता है।
2. राज्य सरकार द्वारा तय किया गया अधिकारी क्षेत्र पंचायत द्वारा किये गये निर्माण कार्यों को तथा उनसे सम्बन्धित सारे रिकार्डस का नियंत्रण कर सकता है।
3. आपात के समय जिलाधिकारी ऐसे निर्माण या दूसरे कार्यों को करने का आदेश दे सकता है जो साधारणतः क्षेत्र पंचायत के अधिकार क्षेत्र में आते हैं।
4. यदि क्षेत्र पंचायत के सदस्य अपने कार्यों को करने में शारीरिक या मानसिक रूप से असमर्थ हों, किसी अनाचार का दोषी हो या क्षेत्र निधि को किसी प्रकार से हानि पहुँचाई हो या उसने अपनी सदस्यता का अपने लाभ के लिए उपयोग किया हो तो राज्य सरकार उसकी सदस्यता समाप्त कर सकती है।
5. यदि किसी भी समय राज्य सरकार पाती है कि क्षेत्र पंचायत अपने कार्यों में चूक करती है तो जांच के बाद दोष साबित होने पर वह क्षेत्र पंचायत का विघटन कर सकती है।
6. विघटन के बाद 6 महीने के भीतर क्षेत्र पंचायत के गठन के लिए फिर से चुनाव कराये जायेंगे। तब तक के लिए सरकार, क्षेत्र पंचायत के स्थान पर प्रशासनिक समिति गठित कर सकती है।

8.15 क्षेत्र पंचायत का बजट

क्षेत्र पंचायत का बजट प्रस्ताव उसकी समितियों द्वारा आपस में विचार-विमर्श करके तैयार किया जायेगा। इस बजट को क्षेत्र पंचायत प्रमुख द्वारा पांच दिनों के अंदर जिला पंचायत को भेजा जायेगा। यह बजट जिला पंचायत नियोजन समिति के समक्ष समीक्षा हेतु रखेगी। नियोजन समिति अपने निर्णय व सिफारिशों सहित निश्चित तिथि से पूर्व ही क्षेत्र पंचायत को वापिस कर देगी। अंत में क्षेत्र पंचायत प्राप्त बजट प्रस्ताव पर विचार विमर्श कर पारित करेगी।

8.16 क्षेत्र पंचायत की आय के स्रोत

क्षेत्र पंचायत के आय के स्रोत शासन द्वारा प्राप्त हाने वाली अनुदान एवं ऋण के रूप में प्राप्त होने वाली धनराशियां हैं। क्षेत्र पंचायत अपने निजी संसाधनों से भी आय अर्जित कर सकती है। जिसमें विभिन्न प्रकार के कर जैसे- इमारतों से आय, बाजार एवं मेलों का आयोजन, प्रदर्शनियां, बाग-बगीचे, शौचालय एवं अन्य सुविधाऐं आती हैं। अगर किसी अलाभकर भूमि को क्षेत्र पंचायत ने लाभकर बनाया है तो उस पर कर लगा कर उससे आय अर्जित कर सकती है। क्षेत्र पंचायत अपने निजी प्रयासों से लाभकारी योजनाऐं बनाकर जनहित में उन्हें लागू करके भी लाभ कमा सकती है।

8.17 क्षेत्र पंचायत द्वारा क्षेत्र की विकास योजना बनाना

क्षेत्र पंचायत, विकास खण्ड की सभी ग्राम पंचायतों की विकास योजनाओं को मिलाकर विकास खण्ड के लिए प्रत्येक साल एक विकास योजना तैयार करती है। क्षेत्र पंचायत की नियोजन एवं विकास समिति खण्ड विकास अधिकारी तथा दूसरी समितियों की मदद से यह योजना तैयार करती है और उसे क्षेत्र पंचायत को प्रस्तुत करती है।

क्षेत्र पंचायत इस योजना पर विचार करती है और उसमें बदलाव या बिना बदलाव के पास भी कर सकती है। खण्ड विकास अधिकारी क्षेत्र पंचायत द्वारा पास की गई योजना को जिला पंचायत को नियत तारीख से पहले प्रस्तुत करता है।

8.18 क्षेत्र पंचायत का ग्राम पंचायत व जिला पंचायत के साथ सम्बन्ध

क्षेत्र पंचायत का ग्राम पंचायत और जिला पंचायत के साथ सम्बन्धों को निम्नलिखित बिन्दुओं के आधार पर समझा जा सकता है-

1. ग्राम पंचायतों के द्वारा किये गये विकास कार्यों की प्रगति रिपोर्ट क्षेत्र पंचायत को सौंपी जायेगी।
2. एक से अधिक ग्राम पंचायतों में यदि कोई कार्य होना है तो वह क्षेत्र पंचायत के माध्यम से किया जायेगा।
3. ग्राम पंचायतें अपने क्षेत्र के लिए जो विकास योजनायें बनायेंगी, उसे सबन्धित क्षेत्र पंचायत सदस्य के पास भेजेगी।
4. क्षेत्र पंचायत सभी ग्राम पंचायतों की वार्षिक योजनाओं के आधार पर एक योजना बनाकर जिला पंचायत को भेजेगी।
5. क्षेत्र पंचायत सदस्य, ग्राम पंचायत की मासिक बैठकों में हिस्सा नहीं ले सकते। किन्तु खास मौकों पर ग्राम पंचायत की समितियों की बैठकों में विशेष रूप से आमंत्रित किये जा सकता है। लेकिन उन्हें मत देने का अधिकार नहीं है।
6. जिले के अन्तर्गत सभी क्षेत्र पंचायतों के प्रमुख जिला पंचायत में नामित सदस्य के रूप में होते हैं।

अभ्यास प्रश्न-

1. कितनी जनसंख्या पर पर्वतीय क्षेत्रों में क्षेत्र पंचायत का गठन होगा?
2. क्षेत्र पंचायत के सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा किया जाता है। सही/गलत
3. क्षेत्र पंचायत के सदस्यों का कार्यकाल कितने वर्षों का होता है?
   क. 5 वर्ष ख. 7 वर्ष ग. 10 वर्ष घ. इनमें से कोई नहीं
4. क्षेत्र पंचायत का सदस्य चुने जाने के लिए न्यूनतम आयु सीमा होनी चाहिए?
   क. 18 वर्ष ख. 21 वर्ष ग. 25 वर्ष घ. 35 वर्ष
5. क्षेत्र पंचायत प्रमुख की अनुपस्थ िातिि में बैठक की अध्यक्षता कौन करता है ?
   क. ज्येष्ठ उपप्रमुख ख. कनिष्ठ उपप्रमुख ग. विकासअधिकारी घ. इनमें से कोई नहीं
6. पदभार ग्रहण करने की तिथि से कितने अवधि तक प्रमुख, ज्येष्ठ प्रमुख, उपप्रमुख और सदस्यों के विरूद्ध अविश्वास प्रस्ताव नहीं लाया जा सकता है?
   क. 6 माह ख. 1 वर्ष ग. 2 वर्ष घ. 5 वर्ष

8.19 सारांश

स्थानीय स्वशासन की प्रक्रिया के अन्तर्गत पंचायत के त्रीस्तरीय ठाँचे में क्षेत्र पंचायत दुसरे स्तर का ठांचा है। राज्य के प्रत्येक जिले खण्डों में बंटे होते हैं। खण्डों की सीमाओं का निर्धारण राज्य सरकार तय करती है। प्रत्येक खण्ड को विकास खण्ड कहा जाता है। 73वें संविधान संसोधन के अनुसार प्रत्येक विकास खण्ड में एक क्षेत्र पंचायत होगी तथा क्षेत्र पंचायत का नाम विकास खण्ड के नाम से होगा। क्षेत्र पंचायत के सदस्यों का चुनाव विकास खण्ड के व्यस्क सदस्यों द्वारा किया जाता है।

क्षेत्र पंचायत का मुख्य कार्यपालक अधिकारी 'खण्ड विकास अधिकारी' होता है और क्षेत्र पंचायत एवं उसकी समितियों के तय किये कार्यो को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी होता है। स्थानीय स्वशासन की मजबूती के लिए पंचायती राज व्यवस्था के हर स्तर पर चुने हुए प्रतिनिधियों और सरकारी कर्मचारियों में तालमेल होता है, ताकि स्थानीय स्तर पर जन भावनाओं के अनुरूप विकास कार्यों को किया जा सके। क्षेत्र पंचायत के सदस्यों द्वारा अपने कर्तव्यों का नियमों के अन्तर्गत पालन न करने पर अविश्वास प्रस्ताव के माध्यम से उन्हें उनके पद से हटाया भी जा सकता है। पंचायती राज व्यवस्था की मजबूती के लिए पंचायतों के तीनों स्तर आपसी तालमेल से कार्य करते हैं।

8.20 शब्दावली

विकेन्द्रीकरण- किसी चीज का एक स्थान पर न होना, संरक्षण- सुरक्षा/बचाव, पर्यवेक्षण- देख-रेख, अनुश्रवण- किसी विषय को अच्छी तरह से सुनना, अनुरक्षण- विशेष तरह से देखभाल करना, पुनरावलोकन- दोहराना/दुबारा निरीक्षण, विश्लेषण- मूल्यांकन

8.21 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. 25 हजार तक की, **2.** सही, **3.** क, **4.** ख, **5.** क, **6.** ग

8.22 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. पंचायती राज एक्ट।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।

8.23 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. भारत में पंचायती राज- के0 के0 शर्मा।
2. भारत में स्थानीय शासन- एस0 आर0 माहेश्वरी।

8.24 निबन्धात्मक प्रश्न

1. क्षेत्र पंचायत के गठन तथा उसके अधिकार एंव शक्तियों के विषय में बतलाइये।
2. क्षेत्र पंचायत के सदस्यों के कार्य एंव शक्तियां बताइये। क्षेत्र पंचायत पर किस प्रकार आंतरिक नियंत्रण रखा जाता है?क्षेत्र पंचायत पर सरकारी नियंत्रण की क्या सीमा है?
3. क्षेत्र पंचायत की समितियों के नाम, गठन एवं कार्य बतलाइये।

इकाई- 9 जिला पंचायत- स्वरूप, चुनाव-प्रणाली, अधिकार एवं शक्तियां

इकाई की संरचना

9.0 प्रस्तावना
9.1 उद्देश्य
9.2 जिला पंचायत का गठन
9.3 जिला पंचायत के सदस्यों, अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के चुनाव
    9.3.1 जिला पंचायत में सदस्यों का चुनाव
    9.3.2 जिला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का चुनाव
9.4 जिला पंचायत में आरक्षण
9.5 जिला पंचायत और उसके सदस्यों का कार्यकाल
    9.5.1 अध्यक्ष या उपाध्यक्ष का हटाया जाना
    9.5.2 अध्यक्ष या उपाध्यक्ष द्वारा त्याग-पत्र
9.6 जिला पंचायत की बैठक
9.7 जिला पंचायत के कार्य एंव शक्तियां
9.8 जिला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के कार्य
    9.8.1 अध्यक्ष के कार्य
    9.8.2 उपाध्यक्ष के कार्य
9.9 जिला योजना बनाने में जिला पंचायत का हस्तक्षेप
9.10 जिला पंचायत का निर्माण कार्यों के संबंध में अधिकार
9.11 अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के विरूद्ध अविश्वास का प्रस्ताव
9.12 जिला पंचायत पर सरकारी नियंत्रण की सीमा
9.13 जिला पंचायत का बजट
9.14 जिला निधि का संचालन
9.15 जिला पंचायत के सलाहकार के रूप में कार्य करने वाले अधिकारी
9.16 जिला पंचायत एवं क्षेत्र पंचायत के बीच सम्बन्ध
9.17 सारांश
9.18 शब्दावली
9.19 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
9.20 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
9.21 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
9.22 निबन्धात्मक प्रश्न

9.0 प्रस्तावना

'जिला पंचायत' पंचायती राज व्यवस्था की जिले स्तर पर सर्वोच्च संस्था है। तिहत्तरवें संविधान संशोधन के अर्न्तगत त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था में जिला स्तर पर जिला पंचायत के गठन का प्रावधान किया गया है। प्रत्येक जिले के लिए एक जिला पंचायत होगी, जिसका नाम उस जिले के नाम पर होगा। जिला पंचायत पूरे जिले से आयी प्राथमिकताओं व लोगों की जरूरतों का समेकन कर एक जिला योजना तैयार करती है जो क्षेत्र विशेष के हिसाब से उनकी प्राथमिकताओं के आधार पर होती है। इस प्रकार जिला योजना में स्वीकृत योजना का क्रियान्वयन किया जाता है।

9.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- जिला पंचायत के गठन, उसकी कार्य एंव शक्तियां, उसके बजट, बैठकें और उसके द्वारा जिला निधि के संचालन के बारे में जान पायेंगे।
- जिला पंचायत के प्रतिनिधियों के चुनाव उनकी कार्य एंव शक्तियों के द्वारा जिला पंचायत के विषय में विस्तृत ज्ञान प्राप्त कर पायेंगे।

9.2 जिला पंचायत का गठन

जिला पंचायत का गठन जिला पंचायत के निर्वाचित सदस्य (जिनका चुनाव प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा किया जाता है) जिले में समस्त क्षेत्र पंचायतों के प्रमुख, लोक सभा और राज्य सभा के वे सदस्य जिनके निर्वाचन जिले में विकास खण्ड पूर्ण या आंशिक रूप से आता है, राज्य सभा और विधान परिषद के सदस्य जो विकास खण्ड के भीतर मतदाता के रूप में पंजीकृत है को शामिल कर किया जाता है।

9.3 जिला पंचायत के सदस्यों, अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के चुनाव

जिला पंचायत में होने वाले चुनावों को निम्नांकित बिन्दुओं के माध्यम से समझते हैं-

9.3.1 जिला पंचायत में सदस्यों का चुनाव

जिला पंचायत के चुनाव के लिए जिला पंचायत को छोटे-छोटे ऐसे निर्वाचन क्षेत्रों मे बांटा जायेगा, जिसकी आबादी 50,000 होगी। जिला पंचायत के सदस्यों का चुनाव ग्राम सभा सदस्यों द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा किया जायेगा। जिला पंचायत के सदस्य के रूप में चुने जाने के लिए जरूरी है कि प्रत्याशी की उम्र 21 साल से कम न हो। यह भी जरूरी है कि चुनाव मे खड़े होने वाले सदस्य का नाम उस निर्वाचन जिला की मतदाता सूची में हो।

9.3.2 जिला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का चुनाव

जिला पंचायत में चुने गये सदस्य अपने में से एक अध्यक्ष एवं एक उपाध्यक्ष का चुनाव करते हैं। जिला पंचायत में कुल चुने जाने वाले सदस्यों में से यदि किसी सदस्य का चुनाव किसी कारण से नहीं भी होता है तो भी अध्यक्ष एवं

उपाध्यक्ष के पदों के लिए चुनाव नहीं रूकेगा और चुने गये जिला पंचायत सदस्य अपने में से एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष का चुनाव कर लेंगे। यदि कोई व्यक्ति संसद या विधान सभा का सदस्य हो, किसी नगर निगम का अध्यक्ष या उपाध्यक्ष हो, नगर पालिका का अध्यक्ष या उपाध्यक्ष हो या किसी नगर पंचायत का अध्यक्ष या उपाध्यक्ष हो तो वह जिला पंचायत अध्यक्ष या उपाध्यक्ष नहीं बन सकता।

9.4 जिला पंचायत में आरक्षण

जिला पंचायत के अध्यक्ष और जिला पंचायत सदस्यों के पदों पर आरक्षण लागू होगा।

1. अनुसूचित जाति एवं पिछड़ी जाति के लोगों के लिए पदों का आरक्षण कुल जनसंख्या में उनकी जनसंख्या के अनुपात पर निर्भर करता है। लेकिन अनुसूचित जाति के लिए पदों का आरक्षण कुल सीटों में अधिक से अधिक 21 प्रतिशत तक ही होगा। इसी प्रकार पिछड़ी जाति के लिए पदों का आरक्षण 27 प्रतिशत होगा।
2. बाकी के पदों पर कोई आरक्षण नहीं होगा।
3. प्रत्येक वर्ग यानि अनुसूचित जाति, पिछड़ी जाति के लिए जो सीटें उपलब्ध हैं, उनमें से 1/3 पद उस वर्ग की महिलाओं के लिए आरक्षित रहेंगे।
4. सामान्य वर्ग के लिए जो सीटें आरक्षित हैं, उनमें से 50 प्रतिशत महिलाओं के लिए आरक्षित रहेंगी।
5. लेकिन अनुसूचित जाति एवं पिछड़ी जाति अनारक्षित सीटों पर भी चुनाव लड़ सकते हैं। इसी तरह से अगर कोई सीट महिलाओं के लिए आरक्षित नहीं की गई है तो वे भी उस अनारक्षित सीट से चुनाव लड़ सकती हैं।
6. आरक्षण चक्रानुक्रम पद्धति से होगा। मतलब एक निर्वाचन क्षेत्र अगर एक चुनाव में अनुसूचित जाति की स्त्री के लिए आरक्षित होगा तो अगली चुनाव में वह निर्वाचन क्षेत्र अनुसूचित जाति के लिए आरक्षित होगा।

9.5 जिला पंचायत और उसके सदस्यों का कार्यकाल

ग्राम पंचायत व क्षेत्र पंचायत की तरह ही जिला पंचायत का एक निश्चित कार्यकाल होता है। संविधान में दिये गये नियमों के अनुसार जिला पंचायत का कार्यकाल जिला पंचायत की पहली बैठक की तारीख से 5 वर्षों तक होगा। जिला पंचायत के सदस्यों का कार्यकाल यदि किसी कारण से पहले नहीं समाप्त किया जाता है तो उनका कार्यकाल भी जिला पंचायत के कार्य काल तक होगा अर्थात पांच वर्ष तक होगा। यदि किसी खास वजह से जिला पंचायत को उसके नियत कार्यकाल से पहले भंग कर दिया जाता है तो 6 महीने के भीतर उसका चुनाव करना जरूरी होगा। इस तरह से गठित जिला पंचायत बाकी बचे समय के लिए कार्य करेगी।

9.5.1 अध्यक्ष या उपाध्यक्ष का हटाया जाना

जिला पंचायत के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को अपने पद की गरिमा के अनुरूप कार्य न करने अथवा संविधान द्वारा दी गई जिम्मेदारियों को पूर्ण न करने की स्थिति में राज्य सरकार द्वारा पद से हटाया जा सकता है। अर्थात यदि अध्यक्ष या उपाध्यक्ष अपने कार्यों को ठीक प्रकार से नहीं करता है तो राज्य सरकार नियत प्रक्रिया व नियमों के अनुसार उसे निश्चित अवसर देकर पद से हटा भी सकती है।

9.5.2 अध्यक्ष, उपाध्यक्ष और जिला पंचायत सदस्य द्वारा त्याग-पत्र

अध्यक्ष, उपाध्यक्ष या जिला पंचायत का कोई निर्वाचित सदस्य खुद से हस्ताक्षर किए हुए पत्र द्वारा पद त्याग कर सकता है जो अध्यक्ष की दशा में राज्य सरकार को और अन्य दशाओं में जिला पंचायत के अध्यक्ष को सम्बोधित होगा। अध्यक्ष का त्याग पत्र उस दिनांक से प्रभावी होगा जब त्याग पत्र की अध्यक्ष द्वारा स्वीकृति जिला पंचायत के कार्यालय में प्राप्त हो जाए। उपाध्यक्ष या सदस्य का त्याग पत्र उस दिनांक से प्रभावी होगा जब जिला पंचायत के कार्यालय में उनकी नोटिस प्राप्त हो जाये और यह समझा जायेगा कि ऐसे अध्यक्ष, उपाध्यक्ष या सदस्य ने अपना पद रिक्त कर दिया है।

9.6 जिला पंचायत की बैठक

जिला पंचायत के कार्यों के संचालन हेतु संविधान में जिला पंचायत की बैठक का प्रावधान किया गया है। जिसके अन्तर्गत हर दो महीनों में जिला पंचायत की कम से कम एक बैठक जरूर होगी। जिला पंचायत की बैठक को बुलाने का अधिकार अध्यक्ष को है। अध्यक्ष की गैरहाजिरी में उपाध्यक्ष जिला पंचायत की बैठक बुला सकता है।

इसके अतिरिक्त जिला पंचायत की अन्य बैठकें भी बुलाई जा सकती है। यदि जिला पंचायत के 1/5 सदस्य लिखित रूप से मांग करें और यह मांग पत्र सीधे हाथ से दिया गया हो या प्राप्ति पत्र सहित रजिस्टर्ड डाक द्वारा दिया गया हो तो आवेदन प्राप्ति के एक महीने के भीतर अध्यक्ष जिला पंचायत बैठक जरूर बुलायेगा।

आवश्यकता पड़ने पर कोई बैठक आगे की तिथि के लिए स्थगित की जा सकती है और इस प्रकार स्थगित बैठक आगे भी स्थगित की जा सकती है। सभी बैठक जिला पंचायत कार्यालय में होंगी। अगर बैठक किसी अन्य स्थान पर होना निश्चित की गई है तो इसकी सूचना सभी को पूर्व में दी जाती है। बैठक में जिला पंचायत सदस्य, अध्यक्ष या मुख्य विकास अधिकारी से प्रशासन से सम्बन्धी कोई विवरण, अनुमान, आंकड़े, सूचना, कोई प्रतिवेदन, अन्य ब्यौरा या कोई पत्र की प्रतिलिपि मांग सकते हैं। अध्यक्ष या मुख्य विकास अधिकारी बिना देर किये मांगी गई जानकारी सदस्यों को देंगे।

9.7 जिला पंचायत के कार्य एंव शक्तियां

जिला पंचायत जिले स्तर पर निम्नलिखित कार्यों को संचालित करेगी-

1. **कृषि एंव कृषि का प्रसार-** इसके अन्तर्गत कृषि तथा बागवानी का विकास। सब्जियों, फलों और पुष्पों की खेती और उसकी उन्नति।
2. **भूमि विकास व भूमि सुधार-** इसके अन्तर्गत चकबन्दी, भूमि सरंक्षण एवं सरकार के भूमि सुधार कार्यक्रमों में सरकार को सहायता प्रदान करना।
3. **लघु सिंचाई, जल प्रबन्ध और जलाच्छादन विकास-** इसके अन्तर्गत लघु सिचाई कार्यों के निर्माण और अनुरक्षण में सरकार की सहायता करना। सामुदायिक तथा वैयक्तिक सिचाई कार्यों का कार्यान्वयन।
4. **पशुपालन, दूध उद्योग और मुर्गी पालन-** इसके अन्तर्गत पशु सेवाओं की व्यवस्था। पशु, मुर्गी और अन्य पशुधन की नस्लों का सुधार करना। दूध उद्योग, मुर्गी पालन और सुअर पालन की उन्नति।

5. **मत्स्य पालन-** इसके अन्तर्गत मत्स्य पालन का विकास एवं उन्नति।
6. **सामाजिक तथा कृषि वानिकी-** इसके अन्तर्गत सड़कों तथा सार्वजनिक भूमि के किनारों पर वृक्षारोपण और परिरक्षण करना। सामाजिक वानिकी और रेशम उत्पादन का विकास और प्रोन्नति।
7. **लघु वन उत्पाद-** इसके तहत लघु वन उत्पाद की प्रोन्नति और विकास करना।
8. **लघु उद्योग-** इसके अन्तर्गत ग्रामीण उद्योग के विकास में सहायता करना तथा कृषि उद्योगों के विकास की सामान्य जानकारी का सृजन।
9. **कुटीर और ग्राम उद्योग-** इसके अन्तर्गत कुटीर उद्योगों के उत्पादों के विपणन की व्यवस्था करना।
10. **ग्रामीण आवास-** इसके अन्तर्गत ग्रामीण आवास कार्यक्रम में सहायता देना और उसका कार्यन्वयन करना।
11. **पेय जल-** इसके अन्तर्गत पेय जल की व्यवस्था करना तथा उसके विकास में सहायता देना। दूषित जल को पीने से बचाना तथा ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रमों को प्रोत्साहन देना और अनुश्रवण करना।
12. **ईधन तथा चारा भूमि-** इसके अन्तर्गत ईधन तथा चारा से सम्बन्धित कार्यक्रमों की प्रोन्नति। तथा जिला पंचायत के क्षेत्र में सडकों के किनारे वृक्षारोपण।
13. **सड़क, पुलिया, पुलों, नौकाघाट जल मार्ग तथा संचार के अन्य साधन-** इसके अन्तर्गत गांव के बाहर सडकों, पुलियों का निर्माण और उसका अनुरक्षण, पुलों का निर्माण तथा नौका घाटों, जल मार्गों के प्रबन्धन में सहायता करना।
14. **ग्रामीण विद्युतिकरण-** इसके तहत ग्रामीण विद्युतिकरण को प्रोत्साहित करना।
15. **गैर-पारम्पारिक ऊर्जा स्त्रोत-** इसके अनतर्गत गैर-पारम्पारिक ऊर्जा स्त्रोत के प्रयोग को बढ़ावा देना तथा उसकी प्रोन्नति।
16. **गरीबी उन्मूलन कार्यों का क्रियान्वयन-** इसके तहत गरीबी उन्मूलन के कार्यों का समुचित क्रियान्वयन करना।
17. **शिक्षा व्यवस्था-** इसके अन्तर्गत प्रारम्भिक और माध्यमिक शिक्षा का विकास तथा प्रारम्भिक और सामाजिक शिक्षा की उन्नति।
18. **तकनीकी प्रशिक्षण और व्यवसायिक शिक्षा-** इसके तहत ग्रामीण शिल्पकारों और व्यवसायिक शिक्षा की उन्नति।
19. प्रौढ साक्षरता और अनौपचारिक शिक्षा केन्द्रों का पर्यवेक्षण।
20. पुस्तकालय ग्रामीण पुस्तकालयों की स्थापना एवं उनका विकास।
21. **खेल-कूद तथा सांस्कृतिक कार्य-** इसके अन्तर्गत सांस्कृतिक कार्यो का पर्यवेक्षण तथा लोक गीतों, नृत्यों तथा ग्रामीण खेलकूद की प्रोन्नति और आयोजन।सांस्कृतिक केन्द्रों का विकास और उन्नति।
22. **बाजार तथा मेले-** इसके तहत ग्राम पंचायत के बाहर मेलों और बाजारों का प्रबन्धन।

23. **चिकित्सा और स्वच्छता-** इसके अन्तर्गत प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र और औषद्यालयों की स्थापना और अनुरक्षण। महामारियों पर नियंत्रण करना तथा ग्रामीण स्वच्छता और स्वास्थ्य कार्यक्रमों का क्रियान्वयन करना।
24. **परिवार कल्याण-** इसके तहत परिवार कल्याण और स्वास्थ्य कार्यक्रमों की उन्नति।
25. **प्रसूति तथा बाल विकास-** इसके अन्तर्गत महिलाओं एव बाल स्वास्थ्य तथा पोषण कार्यक्रमों में विभिन्न संगठनों की सहभगिता के लिए कार्यक्रमों की प्रोन्नति। महिलाओं एवं बाल कल्याण के विकास से सम्बन्धित कार्यक्रमों का आयोजन व प्रोन्नति।
26. **समाज कल्याण-** इसके अन्तर्गत विकलांगों तथा मानसिक रूप से मन्द व्यक्तियों का कल्याण करना तथा वृद्धावस्था विधवा पेंशन योजनाओं का अनुश्रवण करना।
27. **कमजोर वर्गों विशिष्टतया अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों का कल्याण-** इसके अन्तर्गत अनुसूचित जातियों तथा कमजोर वर्गो के कल्याण की प्रोन्नति। सामाजिक न्याय के लिए योजनाऐं तैयार करना और कार्यक्रमों का कार्यान्वयन। तथा सार्वजनिक वितरण प्रणाली के अन्तर्गत आवश्यक वस्तुओं का वितरण।
28. सामुदायिक अस्तियों का अनुरक्षण।
29. **नियोजन और आंकड़े-** इसके अन्तर्गत आर्थिक विकास के लिए योजनाऐं तैयार करना। ग्राम पंचायतों की योजनाओं का पुनरावलोकन, समन्वय तथा एकीकरण करना। खण्ड तथा ग्राम पंचायत की विकास योजनाओं के निष्पादन को सुनिश्चित करना। सफलताओं तथा लक्ष्यों की नियतकालिक समीक्षा करना। खण्ड योजना के कार्यान्वयन से सम्बन्धित विषयों के सम्बन्ध में सामग्री एकत्र करना तथा आंकड़े रखना।
30. **ग्राम पंचायतों पर पर्यवेक्षण-** ग्राम पंचायत के क्रिया-कलापों के ऊपर नियमों के अनुसार सामान्य पर्यवेक्षण।

9.8 जिला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के कार्य

जिला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के कार्यों को निम्नांकित शीर्षकों के माध्यम से समझते हैं-

9.8.1 अध्यक्ष के कार्य

1. जिला पंचायत अध्यक्ष का प्रमुख कार्य जिला पंचायत तथा समितियों की जिसका वह सभापति है, उनकी बैठक बुलाना और उनकी अध्यक्षता करना है।
2. अध्यक्ष का कर्तव्य है कि वह बैठकों में व्यवस्था बनाये रखे तथा बैठकों में लिये गये निर्णयों की जानकारी रखे।
3. वित्तीय प्रशासन पर नजर रखना तथा योजनाओं के अनुरूप वित्तीय प्रबन्धन की निगरानी करना।
4. अध्यक्ष को ऐसे कार्य भी करने होते हैं जो सरकार द्वारा समय-समय पर उन्हें दिये जाते हैं।

9.8.2 उपाध्यक्ष के कार्य

1. अध्यक्ष की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष बैठकों की अध्यक्षता करता/करती है और ऐसे समय में वह अध्यक्ष के अधिकारों का उपयोग कर सकता/सकती है।
2. अध्यक्ष की अनुपस्थिति में या उसका पद खाली होने पर अध्यक्ष के अधिकारों का उपयोग और उसके कार्यों के सम्पादन की जिम्मेदारी उपाध्यक्ष की होता है।
3. उपाध्यक्ष को वे सभी कार्य भी करने होते हैं, जिन्हें अध्यक्ष द्वारा किया जाता है।

9.9 जिला योजना बनाने में जिला पंचायत का हस्तक्षेप

जिला पंचायत सभी क्षेत्र पंचायतों की विकास योजनाओं को समेकित करके जिले के लिए प्रत्येक साल एक विकास योजना तैयार करती है। जिला पंचायत की नियोजन एवं विकास समिति मुख्य विकास अधिकारी तथा दूसरी समितियों की मदद से यह योजना तैयार करती है और उसे जिला पंचायत को प्रस्तुत करती है।जिला पंचायत इस योजना पर विचार कर उसमें बदलाव या बिना बदलाव के पास करती है।

9.10 जिला पंचायत का निर्माण कार्यों के सम्बन्ध में अधिकार

जिला पंचायत के पास निर्माण कार्यों के सम्बन्ध्ा में निम्नांकित अधिकार हैं-

1. किसी सार्वजनिक स्थान या जिला पंचायत की सम्पत्ति से लगी हुई किसी इमारत में किसी भी प्रकार निर्माण का कार्य तब तक नहीं किया जा सकता है, जब तक जिला पंचायत से इसके लिए इजाजत नहीं मिल जाती।
2. यदि उपरोक्त का उल्लंघन किया जाता है तो जिला पंचायत उसमें बदलाव करने या उसे गिराने का आदेश दे सकती है।
3. जिला पंचायत अपने इलाके में सार्वजनिक नालियों का निर्माण कर सकती है। जिला पंचायत द्वारा बनाई जाने वाली नालियां, किसी सड़क या स्थान के बीच से या उनके आर-पार या उसके नीचे से ले जा सकती है। किसी इमारत या भूमि में या उसके नीचे से ले जाने के लिए उसके मालिक को पूर्व सूचना देकर निर्माण कर सकती है।
4. यदि कोई व्यक्ति ऊपर लिखित मामलों के सम्बन्ध में निजी लाभ के लिए किसी प्रकार का निर्माण कार्य करना चाहता है तो इसके लिए उसे जिला पंचायत को आवेदन देना होता है। यदि जिला पंचायत 60 दिनों के भीतर इसके बारे में कोई सूचना नहीं देती है तो आवेदन पत्र को स्वीकृत मान लिया जाता है।
5. जिला पंचायत किसी को लिखित इजाजत दे सकती है कि वह खुले बरामदों, छज्जों या कमरों का निर्माण या पुर्ननिर्माण इस प्रकार से करें कि उसका कुछ हिस्सा नियम में दिये गये छूट के अनुसार सड़कों या नाली के ऊपर निकला रहे। लिखित अनुमति न लेने पर व्यक्ति को जुर्माना भुगतना पड़ सकता है।
6. यदि किसी के द्वारा पेड़ काटने से या इमारत में परिवर्तन या निर्माण कार्य करने से सड़क पर चलने वाले व्यक्ति को बांधा होती हो तो ऐसा काम करने से पहले जिला पंचायत से लिखित इजाजत लेनी होगी।

9.11 अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के विरूद्ध अविश्वास का प्रस्ताव

अधिनियम में दी गई प्रकिया के अनुसार जिला पंचायत के अध्यक्ष या किसी उपाध्यक्ष के विरोध में अविश्वास का प्रस्ताव किया जा सकता है तथा उस पर कार्यवाही की जा सकती है। अविश्वास प्रस्ताव करने के लिए लिखित नोटिस जिला पंचायत के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या में कम से कम आधे सदस्यों द्वारा हस्ताक्षर किया गया हो। प्रस्तावित प्रस्ताव की प्रति के साथ नोटिस पर हस्ताक्षर करने वाले सदस्यों में से किसी के द्वारा व्यक्तिगत रूप से उसे जिलाधिकारी को दिया जाएगा। इसके बाद जिलाधिकारी उक्त प्रस्ताव पर विचार करने के लिए जिला पंचायत की बैठक जिला पंचायत के कार्यालय में अपने द्वारा निश्चित दिनांक को बुलायेगा। यह दिनांक उपधारा के अधीन उसे नोटिस दिये जाने के दिनांक से 30 दिन के बाद का नहीं होगा। जिला पंचायत के निर्वाचित सदस्यों को ऐसी बैठक का कम से कम 15 दिनों का नोटिस ऐसी रीति से देगा, जो नियत की जायें।

9.12 जिला पंचायत पर सरकारी नियंत्रण की सीमा

जिला पंचायत पर एक सीमा तक सरकार का नियन्त्रण भी रहता है। जिलाधिकारी या नियत प्रधिकारी जिला पंचायत या उसकी समितियों के द्वारा कराये जा रहे कार्यों का निरीक्षण कर सकता/सकती है तथा जिला पंचायत के किसी भी लिखित पुस्तक या अभिलेख को जांच के लिए मांग सकता/सकती है। राज्य सरकार द्वारा तय किया गया अधिकारी जिला पंचायत द्वारा किये गये निर्माण कार्यों को तथा उससे सम्बन्धित सारे दस्तावेजों का निरीक्षण कर सकता/सकती है। राज्य सरकार को जिला पंचायत के सदस्य की सदस्यता समाप्त करने का अधिकार भी है। यदि कोई जिला पंचायत सदस्य अपने कार्यों को करने में शारीरिक रूप से असमर्थ पाया जाता है या वह किसी अनाचार का दोषी है या उसने जिला निधि को किसी प्रकार से हानि पहुँचाई है अथवा उसने अपनी सदस्यता का अपने फायदे के लिए उपयोग किया हो तो राज्य सरकार उसकी सदस्यता समाप्त कर सकती है।

यदि किसी भी समय राज्य सरकार को इस बात की जानकारी होती है कि जिला पंचायत अपने कार्यों में लापरवाही व अनियमितता बरत रही है तो जांच के बाद दोष साबित होने पर राज्य सरकार जिला पंचायत का विघटन कर सकती है। विघटन के बाद 6 महीने के भीतर जिला पंचायत के गठन के लिए फिर से चुनाव कराये जायेंगे। तब तक के लिए सरकार जिला पंचायत के स्थान पर प्रशासक या प्रशासनिक समिति गठित कर सकती है।

9.13 जिला पंचायत का बजट

जिला पंचायत को हर वर्ष जिले का वार्षिक बजट तैयार करना होता है। जिला पंचायत इस बजट को वित्त समिति के परामर्श से तैयार करेगी। इस तैयार बजट को पूर्व निर्धारित तिथि को जिला पंचायत की बैठक में अध्यक्ष के माध्यम से प्रस्तुत किया जायेगा। प्रस्तावित बजट को जिला पंचायत अगर चाहे तो संशोधन हेतु वापिस भी कर सकती है। अगर बजट वापस नहीं होता तो जिला पंचायत इसे पारित कर देती है। यदि बजट संशोधन हेतु लौटाया जाता है तो कार्य समिति नये सिरे से इस बजट को बनायेगी जिसे अध्यक्ष द्वारा पुनः बैठक में प्रस्तुत कर पारित करवाया जायेगा।

9.14 जिला निधि का संचालन

जिला पंचायत को राज्य और केन्द्र सरकार तथा दूसरे स्रोतों से प्राप्त धनराशि जिला निधि में जमा होगी। जिला पंचायत नकद या वस्तु के रूप में ऐसे अंशदान ले सकती है जो कोई व्यक्ति किसी सर्वाजनिक कार्य के लिए जिला पंचायत को दे। जिला निधि के खाते का संचालन अध्यक्ष तथा मुख्य विकास अधिकारी के संयुक्त हस्ताक्षर से होगा। वर्तमान में पंचायतों को प्रेषित की जाने वाली धनराशि का 20 प्रतिशत हिस्सा जिला पंचायत को भेजा जाता है।

9.15 जिला पंचायत के सलाहकार के रूप में कार्य करने वाले अधिकारी

जिला पंचायत के सलाहाकार के तौर पर कार्य करने वाले अधिकारी हैं- मुख्य विकास अधिकारी, जिला आपूर्ति अधिकारी, उपक्षेत्रीय विपणन अधिकारी, जिला वन अधिकारी, अधिशासी अभियन्ता- लोक निर्माण विभाग, अधिशासी अभियन्ता- विद्युत विभाग, सामान्य प्रबन्धक- जिला उद्योग केन्द्र तथा जिला अर्थ एवं संख्यीकी अधिकारी।

जिन कार्यो को पंचायतों से सन्दर्भित किया गया है, उन विभागों के जिला स्तरीय अधिकारी जिला पंचायत के साथ में कार्य करेंगे। ऐसे अधिकारियों की सूची निम्नलिखित है- मुख्य विकास अधिकारी, उप मुख्य चिकित्साधिकारी, बेसिक शिक्षा अधिकारी, अधिशासी अभियन्ता- जल निगम, अधिशासी अभियन्ता- ग्रामीण अभियंत्रण सेवा, जिला विद्यालय निरीक्षक, अधिशासी अभियन्ता- नलकूप, अधिशासी/सहायक अभियन्ता- लघु सिंचाई, जिला युवा कल्याण अधिकारी, जिला समाज कल्याण अधिकारी, जिला पशुधन अधिकारी, सहायक पंजीयक- सहकारिता, जिला उद्यान अधिकारी, जिला गन्ना विकास अधिकारी, जिला पंचायतराज अधिकारी, कार्यक्रम अधिकारी(बाल विकास परियोजना), जिला कृषि अधिकारी, जिला भूमि संरक्षण अधिकारी, सहायक निदेशक- मत्स्य तथा जिला दुग्ध विकास अधिकारी।

9.16 जिला पंचायत एवं क्षेत्र पंचायत के बीच सम्बन्ध

जिला पंचायत व क्षेत्र पंचायत के बीच उचित तालमेल व सामंजस्य के लिए 73वें संविधान संशोधन अधिनियम में विशेष प्रावधान किये गये हैं। जिसके अन्तर्गत जिले में आने वाली समस्त क्षेत्र पंचायत के प्रमुख अपने जिले की जिला पंचायत के भी सदस्य होंगे। योजनाओं व कार्यक्रमों के नियोजन हेतु भी तीनों स्तर की पंचायतों को आपसी सामंजस्य से कार्य करने के नियम बनाये गये है। इन नियमों के अनुसार क्षेत्र पंचायत ग्राम पंचायत की वार्षिक योजनाओं के आधार पर अपनी क्षेत्र पंचायत के लिए विकास योजनाऐं बनायेंगी। इस तैयार योजना को क्षेत्र पंचायत अपने क्षेत्र की जिला पंचायत को भेजेंगी। इसी प्रकार जिला पंचायत क्षेत्र पंचायतों की विकास योजनाओं के आधार पर अपने जिले के ग्रामीण इलाकों के लिए एक समग्र विकास योजना बनायेंगी। जिले के स्तर पर ग्रामीण क्षेत्रों की विकास योजना तभी सही तरीके से बन पायेंगी, जब जिले की क्षेत्र पंचायतें सही समय पर योजनाएं बनाकर जिला पंचायत को भेजें।

अभ्यास प्रश्न-

1. जिला पंचायत अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का चुनाव होता है?
   क- जिला पंचायत सदस्यों द्वारा ख- जिला पंचायत क्षेत्र की जनता द्वारा
   ग- क्षेत्र पंचायत सदस्यों द्वारा घ- ग्राम पंचायत सदस्यों द्वारा
2. जिला पंचायत में सामान्य वर्ग के पदों/सीटों पर कितने प्रतिशत पद महिलाओं के लिए आरक्षित हैं ?
   क- 21 प्रतिशत ख- 33 प्रतिशत ग- 35 प्रतिशत घ- 50 प्रतिशत
3. जिला पंचायत सदस्यों का कार्यकाल कितने वर्षों का होता है?
   क- 4 वर्ष ख- 5 वर्ष ग- 10 वर्ष घ- इनमें से कोई नहीं
4. जिला पंचायत की बैठक होना अनिवार्य है ?
   क- हर दो माह में ख- हर तीन माह में ग- हर छ: माह में घ- इनमें से कोई नहीं
5. जिला पंचायत अध्यक्ष की अनुपस्थिति में बैठक की अध्यक्षता करने का अधिकार किसको है ?
   क- उपाध्यक्ष ख- जिला पंचायत अधिकारी ग- जिला अधिकारी घ- इनमें से कोई नहीं
6. जिला पंचायत अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के विरूद्ध अविश्वास प्रस्ताव लाया जा सकता है। सत्य/असत्य
7. जिला पंचायत पर सरकारी नियंत्रण नहीं रहता है? सत्य/असत्य

9.17 सारांश

पंचायती राज व्यवस्था में शासन के तीनों स्तर पर जिला पंचायत जिले की सर्वोच्च इकाई है। जिला पंचायत का कार्यकाल भी 5 वर्ष का होता है। जिला पंचायत के जिला पंचायत के सदस्यों का चुनाव ग्राम सभा सदस्यों द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा किया जाता है तथा जिला पंचायत में चुने गये सदस्य अपने में से एक अध्यक्ष एवं एक उपाध्यक्ष का चुनाव करते हैं। जिला पंचायत के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को अपने पद की गरिमा के अनुरूप कार्य न करने अथवा संविधान द्वारा दी गई जिम्मेदारियों को पूर्ण न करने की स्थिति में राज्य सरकार द्वारा पद से हटाया जा सकता है और जिला पंचायत पर एक सीमा तक सरकार का नियन्त्रण भी रहता है। जिला पंचायत सभी क्षेत्र पंचायतों की विकास योजनाओं को समेकित करके जिले के लिए प्रत्येक साल एक विकास योजना तैयार करती है। जिला पंचायत को हर वर्ष जिले का वार्षिक बजट तैयार करना होता है। जिला पंचायत इस बजट को वित्त समिति के परामर्श से तैयार करती है। जिला पंचायत को राज्य और केन्द्र सरकार तथा दूसरे स्रोतों से धनराशि प्राप्त होती है। जिला पंचायत, पंचायती राज व्यवस्था में एक महत्वपूर्ण और अग्रणी इकाई है।

9.18 शब्दावली

परिरक्षण- संरक्षण, विपणन- व्यापार/बेचना, अनुरक्षण- संरक्षण, प्रोन्नति- उन्नति, पर्यवेक्षण- देखना, प्रबन्धन- व्यवस्थित/प्रबन्ध करना, नियतकालिन- निश्चित समय में, समीक्षा- जाँचना, सामुदायिक अस्थियां- सार्वजनिक उपयोग की वस्तुवें, समेकित करना- एकत्र करना

9.19 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. क, **2.** घ, **3.** ख, **4.** क, **5.** क, **6.** सत्य, **7.** असत्य

9.20 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. पंचायती राज एक्ट।
2. पंचायती राज प्रक्षिशण मैनुअल, 2004, हार्क संस्था, देहरादून।

9.21 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. भारत में पंचायती राज- के0 के0 शर्मा।
2. भारत में स्थानीय शासन- एस0 आर0 माहेश्वरी।

9.22 निबन्धात्मक प्रश्न

1. जिला पंचायत के गठन और उसके कार्य एंव शक्तियों के बारे में बतलाइये।
2. जिला पंचायत के अध्यक्ष, उपाध्यक्ष एंव सदस्यों की चुनाव प्रणाली और जिला पंचायत में आरक्षण के विषय में विस्तार से चर्चा करें।
3. जिला पंचायत के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के कार्य के कार्य बतलाइये।

इकाई- 10 पंचायत की समितियां

इकाई की संरचना

10.0 प्रस्तावना
10.1 उद्देश्य
10.2 पंचायतों में समितियों की आवश्यकता
10.3 पंचायत समितियों का गठन
10.4 पंचायत की समितियां
    10.4.1 ग्राम पंचायतों की समितियों के नाम, गठन एवं कार्य
    10.4.2 क्षेत्र पंचायत की समितियों के नाम, गठन एवं कार्य
    10.4.3 जिला पंचायत की समितियों के नाम, गठन एवं कार्य
10.5 पंचायत समितियों की बैठक
    10.5.1 केस स्टेडी- गाँव की जागरूक महिला पार्वती ने दी समितियों के गठन पर जानकारी
10.6 सारांश
10.7 शब्दावली
10.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
10.9 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
10.10 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
10.11 निबन्धात्मक प्रश्न

10.0 प्रस्तावना

पंचायती राज संस्थाओं को ग्रामीण समुदाय के आर्थिक विकास व सामाजिक न्याय की महत्वपूर्ण जिम्मेदारी दी गयी है। इन जिम्मेदारियों को पूर्ण करने हेतु पंचायत को 29 विषयों से सम्बन्धित विभिन्न कार्य सौंपे गये हैं। पंचायत तीनों स्तरों पर विभिन्न कार्यों के नियोजन और संचालन हेतु विभिन्न समितियों के निर्माण की व्यवस्था संविधान में की गई है। इन्हीं समितियों के माध्यम से पंचायतें अपने दायित्वों का निर्वहन करती है। दूसरे अर्थों में कहा जा सकता है कि पंचायत की समितियां उसके हाथ, कान, आँख व दिमाग हैं। समिति गठित करके कार्यों को करना लोकतांत्रिक प्रशासन का एक महत्वपूर्ण तरीका है। इस विधि के द्वारा विशेष प्रकार के कार्यों को कुछ व्यक्तियों की सदस्यता में गठित दल को सौंप कर कराया जा सकता है।

10.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- पंचायत के तीनों स्तरों पर मौजुद समितियों व उप-समितियों की आवश्यकता के सम्बन्ध में जान पायेंगे।

- समितियों के नाम, गठन एंव कार्यों को विस्तार से समझ पायेंगे।

10.2 पंचायतों में समितियों की आवश्यकता

समितियां किसी भी विभाग या संगठन के कार्यों के सफल संचालन के लिए अति आवश्यक हैं। पंचायत समितियों की आवश्यकता को निचे दिये गये बिन्दुओं के माध्यम से जानने का प्रयास करते हैं-

1. समितियों का गठन पंचायतों के विभिन्न कार्यों के सफल संचालन हेतु बहुत जरूरी हैं। समितियों के माध्यम से कार्य करने से जवाबदेही बढ़ती है व सदस्यों की सक्रियता भी बढ़ती है।
2. यह सिर्फ पंचायतों के कार्यों को व्यवस्थित करने के लिये ही नहीं, अपितु पंचायत सदस्यों को उनकी जिम्मेदारी का अहसास कराने के लिये भी आवश्यक हैं। ताकि शीघ्र और समयानुसार निर्णय लिये जा सकें।
3. ये समितियां पंचायतों द्वारा सम्पादित किये गये विभिन्न कार्यों के निरीक्षण और मूल्यांकन की दृष्टि से भी महत्वपूर्ण हैं।
4. समितियों में निरन्तर कार्य करने और विचार करने से सदस्यों की दक्षता भी बढ़ती है और वे कुशल नेतृत्व देने में सक्षम होते हैं।
5. समितियों में महिला व पिछड़े वर्ग की भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए समिति मे उनकी सदस्यता अनिवार्य की गई है। अतः समिति के माध्यम से इन सदस्यों को भागीदारी के बेहतर अवसर मिलते हैं।

10.3 पंचायत समितियों का गठन

पंचायत स्तर पर समितियों का गठन किया जाता है। इनका गठन हर स्तर पर पंचायतों के सदस्यों द्वारा किया जाता है। पंचायतों की बैठकों में समितियों के गठन के बारे में निर्णय लिये जाते हैं। संविधान में प्रत्येक स्तर की पंचायत की समिति में एक अध्यक्ष और छः सदस्यों का प्रावधान दिया गया है। लेकिन उत्तराखण्ड में भौगोलिक परिस्थितियों के अनुरूप ग्राम पंचायतों का गठन होने के कारण यहाँ ग्राम पंचायतों के समितियों की सदस्य संख्या चार की गई है।

10.4 पंचायत की समितियां

पंचायत के तीनों स्तरों पर समितियों के गठन से जहाँ एक ओर कार्यों के संचालन में सुविधा होगी, वहीं दूसरी ओर हर स्तर के पंचायत सदस्यों में अपने कार्य के प्रति जवाबदेही भी सुनिश्चित होगी। अलग-अलग राज्यों में पंचायत समितियों मे सदस्यों की संख्या अलग हो सकती है। यहाँ पर हम उत्तराखण्ड की ग्राम पंचायत, क्षेत्र पंचायत व जिला पंचायत के अर्न्तगत जिन समितियों का गठन किया जाता है, उनका अध्ययन करेंगे।

10.4.1 ग्राम पंचायतों की समितियों के नाम, गठन एवं कार्य

समिति का नाम	समिति का गठन	समिति के कार्य
नियोजन एवं विकास समिति	प्रधान- सभापति। 4 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति/जनजाति, महिला और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा)	ग्राम पंचायत की योजना तैयार करना। कृषि, पशुपालन और गरीबी उम्मूलन कार्यक्रम का संचालन।
शिक्षा समिति	उपप्रधान- सभापति। सचिव- प्रधानाध्यापक, 4 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति/जनजाति, महिला और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा) प्रधानाध्यापक- सहयोजित, 3 अभिभावक- सहयोजित	प्राथमिक शिक्षा, उच्च शिक्षा, अनौपचारिक शिक्षा तथा साक्षरता आदि से सम्बन्धित कार्य।
निमार्ण कार्य समिति	ग्राम पंचायत द्वारा नामित सदस्य- सभापति। 4 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति/जनजाति, महिला और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा)	निमार्ण कार्य करना और गुणवत्ता सुनिश्चित करना।
स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति	ग्राम पंचायत द्वारा नामित सदस्य- सभापति। 4 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति जनजाति, महिला और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा)	चिकित्सा, स्वास्थ्य, परिवार कल्याण सम्बन्धी कार्य और समाज कल्याण का कार्य, विशेष रूप से महिला एवं बाल कल्याण की योजनाओं का संचालन। अनुसूचित जाति जनजाति तथा पिछड़े वर्गों की उन्नति एवं संरक्षण।
प्रशासनिक समिति	प्रधान- सभापति। 4 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति/जनजाति, महिला और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा)	कर्मियों सम्बन्धी समस्त विषय। राशन की दुकान सम्बन्धी कार्य।
जल प्रबन्धन समिति	ग्राम पंचायत द्वारा नामित सदस्य- सभापति। 4 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति जनजाति, महिला और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य अवश्य होगा) प्रत्येक राजकीय नलकूप के कमाण्ड एरिया में से दो उपभोक्ता- सहयोजित	राजकीय नलकूपों का संचालन। पेयजल सम्बन्धी कार्य।

10.4.2 क्षेत्र पंचायत की समितियों के नाम, गठन एवं कार्य

समिति का नाम	समिति का गठन	समिति के कार्य
नियोजन एवं विकास समिति	प्रमुख- सभापति। 6 अन्य सदस्य- (अनुसूचित जाति, महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का अवश्य होगा) विशेष आमंत्री।	क्षेत्र पंचायत की विकास योजना तैयार करना। विकास खण्ड स्तर से संचालित होने वाले कृषि, पशुपालन व गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों का संचालन।
शिक्षा समिति	उप प्रमुख- सभापति। 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति, महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का अवश्य होगा) विशेष आमंत्री।	विकास खण्ड स्तर पर प्राथमिक शिक्षा, उच्च प्राथमिक शिक्षा, अनौपचारिक शिक्षा व साक्षरता आदि से सम्बन्धित काम।
निर्माण समिति	क्षेत्र पंचायत द्वारा नामित सदस्य- सभापति। 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति, महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का अवश्य होगा) विशेष आमंत्री।	सभी निर्माण कार्य कराना और गुणवता सुनिश्चित करना।
स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति	क्षेत्र पंचायत द्वारा नामित सदस्य- सभापित। 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति, महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का अवश्य होगा) विशेष आमंत्री।	विकास खण्ड स्तर पर चिकित्सा, स्वास्थ्य, परिवार कल्याण सम्बन्धी काम और समाज कल्याण, विशेष रूप से महिला एवं बाल कल्याण की योजनाओं का संचालन। अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति तथा पिछड़े वर्गों की उन्नति एवं संरक्षण।
प्रशासनिक समिति	प्रमुख- सभापति/अध्यक्ष। 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति, महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का अवश्य होगा) विशेष आमंत्री।	विकास खण्ड स्तर पर कर्मियों सम्बन्धी समस्त विषय। विकास खण्ड स्तर पर राशन की दुकान सम्बन्धी कार्य।
जल प्रबन्धन समिति	क्षेत्र पंचायत द्वारा नामित सदस्य- सभापति/अध्यक्ष। 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का अवश्य होगा) विशेष आमंत्री	राजकीय नलकूपों का संचालन। पीने के पानी सम्बन्धी कार्य।

नोट- प्रत्येक समिति में सभापति के अतिरिक्त छः अन्य सदस्य होंगे।

प्रत्येक समिति में एक महिला सदस्य, अनुसूचित जाति/जनजाति का एक सदस्य तथा पिछड़े वर्ग का एक सदस्य होगा

10.4.3 जिला पंचायत की समितियों के नाम, गठन एवं कार्य

ग्राम और क्षेत्र पंचायत की समितियों के समान ही जिला पंचायत के कार्यों का सुचारू रूप से संचालन के लिए 73वें संविधान संशोधन अधिनियम में 6 समितियों का प्रावधान किया गया है। जिला पंचायत की निम्न समितियां हैं-

समिति का नाम	समिति का गठन	समिति के कार्य
नियोजन एवं विकास समिति	अध्यक्ष- सभापति। 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति, महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का होना आवश्यक होगा)। विशेष आमंत्री।	जिले की विकास योजना तैयार करना। जिले स्तर पर से संचालित होने वाले कृषि, पशुपालन व गरीबी उन्मूलन कार्यक्रमों का संचालन।
शिक्षा समिति	उपाध्यक्ष- सभापति। 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति, महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का होना आवश्यक होगा)। विशेष आमंत्री।	जिला स्तर पर प्राथमिक शिक्षा, उच्च प्राथमिक शिक्षा, अनौपचारिक शिक्षा व साक्षरता आदि से सम्बन्धित काम।
निर्माण समिति	जिला पंचायत द्वारा नामित सदस्य- सभापति/अध्यक्ष। 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति, महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का होना आवश्यक होगा)। विशेष आमंत्री।	सभी निर्माण कार्य कराना और गुणवत्ता सुनिश्चित करना।
स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति	जिला पंचायत द्वारा नामित सदस्य- सभापित। 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति, महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का होना आवश्यक होगा)। विशेष आमंत्री।	जिला स्तर पर चिकित्सा स्वास्थ्य परिवार कल्याण सम्बन्धी काम और समाज कल्याण, विशेष रूप से महिला एवं बाल कल्याण की योजनाओं का संचालन। अनुसूचित जाति अनुसूचित जनजाति तथा पिछड़े वर्गों की उन्नति एवं संरक्षण।
प्रशासनिक समिति	अध्यक्ष- सभापति/अध्यक्ष। 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति, महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का होना आवश्यक होगा)। विशेष आमंत्री।	जिले स्तर पर कर्मियों सम्बन्धी समस्त विषय। राशन की दुकान सम्बन्धी काम।
जल प्रबन्धन	जिला पंचायत द्वारा नामित सदस्य-	राजकीय नलकूपों का संचालन।

समिति	सभापति अध्यक्ष। 6 अन्य सदस्य (अनुसूचित जाति, महिला और पिछड़े वर्ग के सदस्य का होना आवश्यक होगा)। विशेष आमंत्री।	पेय जल सम्बन्धी कार्य।

पंचायतें, कार्यों को सुविधाजनक बनाने के उद्देश्य से उप-समितियां बना सकती है। इन्हें ऐसे कार्य दिये जा सकते हैं जो समितियां तय करेंगी।

10.5 पंचायत समितियों की बैठक

प्रत्येक समिति की माह में एक बार बैठक आवश्यक है। बैठक बुलाने की पूरी जिम्मेदारी समिति के अध्यक्ष व सचिव की होती है। बैठक में हुई बातचीत समिति की कार्यवाही रजिस्टर में लिखी जानी चाहिए। समिति की बैठक के लिए चार सदस्यों का कोरम पूरा होना चाहिए।

वास्तव में देखा जाये तो इन्हीं समितियों की सक्रियता पर स्थानीय स्वशासन मजबूत हो सकता है। ग्रामीण विकास के समस्त कार्यों का सम्पादन इन्हीं समितियों के माध्यम से किया जाना है। अतः समितियों का गठन व उनको कार्यशील करना पंचायती राज की सफलता का एक महत्वपूर्ण बिन्दु है। अनुभव के आधार पर यह देखा गया है कि पंचायत में समितियों का गठन हो जाता है, लेकिन वे अपने कार्यों व जिम्मेदारियों के प्रति सक्रिय नहीं हो पाती हैं। समितियों की निष्क्रियता पंचायत में कुछ ही लोगों के प्रभुत्व को बढ़ती है। जिससे पंचायती राज की मूल भावना को भी धक्का लगता है। अतः पंचायती राज की व्यवस्था को अगर वास्तव में सफल बनाना है तो पंचायत की समितियों का निर्माण हर स्तर पर आवश्यक है। साथ ही इन समितियों के सदस्यों की क्षमता विकास भी आवश्यक है, ताकि वे अपने कार्यों व जिम्मेदारियों के प्रति जागरूक हो सकें व अपनी भूमिका को बेहतर ढंग से निभा सकें। तभी स्थानीय स्वशासन अपने मूल रूप को प्राप्त कर सकेगा व वास्तिविक रूप में गांव तक लोकतन्त्र की जड़ें मजबूत होंगी।

10.5.1 केस स्टेडी- गाँव की जागरूक महिला पार्वती ने दी समितियों के गठन पर जानकारी

गौना ग्राम पंचायत के चौक पर 3-4 महिलाएं व 5-6 पुरूष बैठे हुए थे। अगले माह होने वाली पंचायत की बैठक की तिथि निश्चित करने के लिए सलाह कर रहे थे, ताकि पंचायत मंत्री को सूचना दी जा सके। गांव की पार्वती देवी जो कि इण्टर पास महिला थी, वहाँ से गुजरी। वह गांव में स्वैच्छिक रूप से एक महिला प्रेरक की भूमिका निभाती थी। महिला प्रेरक होने के नाते गांव के सभी लोगों में उसकी स्वीकार्यता थी, क्योंकि वह समय-समय पर लोगों को नई-नई जानकारी देती रहती और किसी का भी ब्लाक या जिला स्तर पर शासन के साथ कोई कार्य होता तो वह उसमें मदद करती। पार्वती ने जाते हुए सबको नमस्ते की और पूछा- सूरी मौसी! क्या हो रहा है? प्रधान पद की जिम्मेदारियां कैसी लग रही हैं? सूरी देवी बोली- बेटा अभी तो शुरूआत है। धीरे-धीरे इस कार्य की आदत पड़ जायेगी और जानकारी भी हो जायेगी। पार्वती ने पूछा मौसी आप सबने अभी तक पंचायत की समिति का गठन क्यों नहीं किया? अरे पार्वती क्या बताऊं, हमें तो इसकी अभी जानकारी ही नहीं है। पंचायत मंत्री जी ने भी हमें बताया ही नहीं कि समितियां हैं क्या और ये क्या करेंगी? अरे मौसी इसमें कौन सी बड़ी बात है? कहो तो मैं इसकी जानकारी तुम्हें दे सकती हूँ।

पंचायत मंत्री जब अगली बैठक में आयें तो समितियों के गठन पर चर्चा कर सकते हैं व इसके गठन की प्रक्रिया शुरू कर सकते हैं। कल अगर आप सब लोग यही पर इकट्ठा हो जाओ तो मैं यहीं आकर सबको समितियों के बारे में बताऊँगी। पर मेरी एक शर्त है। समय आप लोग तय करो लेकिन ऐसा समय हो जब पूरे के पूरे प्रतिनिधि यहाँ आयें। ये जिम्मेदारी आप लोगों की है कि सभी को यहाँ पर कैसे लाना है।

दूसरे दिन पार्वती प्रधान जी द्वारा बताये समय पर चौक पर पहुँची तो उसे थोड़ा आश्चर्य भी हुआ और खुशी भी। उसने देखा कि सारे प्रतिनिधि चौक पर पहुँचे हैं। पार्वती ने सबको नमस्कार किया और अपनी बात शुरू करते हुए पूछा कि अगर आप लोग बतायें कि आपके शरीर में कौन-कौन से अंग हैं जो आपको कार्य करने में मदद करते हैं। राम सिंह बोले अरे यह भी पूछने की बात है सभी को पता है। हमारे हाथ हैं, पैर हैं, आंखें हैं, कान हैं, दिमाग है जिनकी सहायता से हम कोई भी कार्य करते हैं। पार्वती बोली बस यही मैं सुनना चाह रही थी, अब मैं आपको बताती हूँ कि समितियां क्या हैं? पंचायत की विभिन्न समितियां पंचायत के हाथ-पैर व दिमाग हैं। जिस प्रकार हम किसी भी कार्य को करने के लिए अपने हाथ, पैर व दिमाग का इस्तेमाल करते हैं और इनके बिना हम अधूरे हैं, इसी प्रकार पंचायत अपने कार्य के नियोजन व संचालन के लिए समितियों का निमार्ण करती है। इन समितियों के बिना पंचायत अधूरी है और कोई भी कार्य सम्पादित नहीं कर सकती। इन्हीं समितियों की सहायता से पंचायतें अपना विभिन्न कार्य करती हैं। गबरू सिंह बीच में ही बोले- भुली (बहन) यह बताओ कि समितियां केवल कार्य करने के लिए ही बनाई जाती हैं। पार्वती बोली- हाँ, गबरू भैजी! आप ठीक कह रहे हैं। समितियां काम करने के लिए बनाई जाती हैं, ताकि ग्राम पंचायत के कार्य उचित व सही ढंग से सम्पादित हो सकें। लेकिन इससे भी महत्वपूर्ण बात यह है कि यह समितियां पंचायत के हर सदस्स्य को अपनी जिम्मेदारी का भी अहसास कराती हैं। समितियों के माध्यम से कार्य तो होगें ही साथ ही कार्यो का मूल्यांकन भी होगा कि कार्य ठीक से चल रहा है या नहीं या कहाँ समस्या आ रही है आदि। आप सीधी सी बात समझ लें बस! कि समितियां पंचायत के कार्यो को सरल व सहज बनाने के लिए हैं। हर समिति के सदस्य अपने-अपने कार्य के लिए जिम्मेंदार होंगे और ऐसे में किसी एक पर कार्य बोझ नहीं होगा और पंचायत के हर सदस्य की भागीदारी ली जा सकेगी।

दिलावर सिंह ने प्रश्न किया- पार्वती बेटी यह तो बताओ कि समितियों का गठन कैसे होगा? ताऊ जी इसके बारे में भी बता रही हूँ। पहले यह बताइये कि क्या आप सब लोगों को पता चल गया कि समितियां बनानी क्यों जरूरी है? पार्वती ने पूछा, सभी ने जोर से हाँ कहा।

पार्वती बोली- अब मैं बताती हूँ कि समितियां कितनी हैं और इनका गठन कैसे होगा? आपको मालूम होना चाहिए कि ग्राम पंचायत की छः समितियां गठित होंगी यानि पंचायत के छः हाथ। एक समिति होगी नियोजन व विकास समिति- इसका काम होगा योजना तैयार करना व कृषि, पशुपालन और गरीबी हटाने के कार्यक्रमों को चलाना। दूसरी समिति होगी शिक्षा समिति- जो प्राथमिक शिक्षा, अनौपचारिक शिक्षा व साक्षरता के कार्यक्रमों को चलायेगी व उसकी देखभाल करेगी। इसके जो सदस्य होगें वे इन कार्यो को देखेगें और उन कार्यों के लिए जिम्मेदार भी होंगे। पार्वती ग्राम प्रधान सूरी देवी की ओर होकर बोली- मौसी जरा ये तो बताओ कि पंचायत में सबसे ज्यादा काम क्या

होता है? सूरी देवी बोली, बेटा पार्वती पिछले कई सालों से देख रही हूँ कि पंचायत में भवन बनाना, पुल बनाना, सड़क बनाना, इन्हीं सब कार्यों के लिए ही ज्यादातर बजट बनता है।

ठीक कहा मौसी- अब समझ लो कि इन निमार्ण कार्यों के लिए एक अलग समिति बनेगी जिसका नाम होगा निमार्ण कार्य समिति- इस समिति में जो भी सदस्य होंगे, उन्हें पंचायत के सभी निमार्ण कार्य गाँव वासियों के सहयोग से कराने होगें और यह भी देखना होगा कि चाहे पंचायत भवन बना रहा है या प्रसूति घर। चाहे सड़क बन रही है या पुलिया। उनकी गुणवत्ता कैसी है, कैसा समान उसमें लगाया जा रहा है?

और कितनी समितियां हैं बेटी? गबरू सिंह ने पूछा। वाह ब्वाडा जी (ताऊ जी) लगता है अब आप थक गये हैं सुनते-सुनते, पार्वती ने हंसते हुए कहा। अभी तीन समितियां और हैं। अब पंचायत गांव की सरकार है तो उसे हमारा स्वास्थ्य व हमारे कल्याण की भी बात सोचनी है। गांव में स्वास्थ्य सम्बन्धी, परिवार कल्याण सम्बन्धी व महिला एवं बाल विकास योजनाऐं स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति द्वारा संचालित होंगे। और हाँ एक प्रशासनिक समिति भी होगी। जानते हैं आप प्रशासनिक समिति, प्रशासनिक समिति क्या होती है? पार्वती ने पूछा। सभी ने ना में गर्दन हिला दी। ठीक है, मैं बताती हूं। पार्वती बोली- प्रशासनिक समिति का कार्य होगा पंचायत से जुड़े जितने भी कर्मचारी हैं, उनके कार्यों को देखना व साथ ही पंचायत द्वारा आवंटित होने वाली राशन की दुकानों सम्बन्धी कार्यों को देखना। अंतिम लेकिन बहुत ही महत्वपूर्ण समिति का नाम है- जल प्रबंधन समिति। गांव में पानी की व्यवस्था, पेयजल सम्बन्धी कार्य व राजकीय नलकूपों का संचालन सम्बन्धित कार्य जल प्रबन्धन समिति करेगी।

इस प्रकार पार्वती ने बातचीत करते हुए सारी समितियों के नाम व उनके कार्यों को बता दिया। देबू सिंह काफी समय से चुप थे। बोले पार्वती बहन तुम्हारा बहुत-बहुत धन्यवाद। तुमने हम सबको यह जानकारी दी। वैसे तो समितियों के गठन की प्रक्रिया हमें पंचायत मंत्री भी बतायेंगे अगर आपको थोड़ा और समय हो तो संक्षिप्त में इसको भी बता दो। सभी उपस्थित लोगों ने कहा कि हाँ हम सब इसके बारे में भी जानना चाहते हैं।

पार्वती बोली- सबसे पहले तो यह समझ लो कि समितियों का गठन कोई बाहर वाला आकर नहीं करेगा और करना भी नहीं चाहिए। ये पंचायत का मामला है, पंचायत द्वारा ही समितियों का गठन किया जायेगा। इसके बारे में चर्चा व निर्णय ग्राम पंचायतों की बैठकों में ही किये जाते हैं। हाँ यह याद रखना कि बैठक को बुलाने की जिम्मेदारी बहुउद्देश्यीय कर्मी की होती है जो पंचायतों से जुड़े होते हैं।

हर समिति में एक सभापति व पांच सदस्य होगें जो पंचायत के चयनित सदस्यों में से ही चुन जायेंगे। इन पांच सदस्यों में अनुसूचित जाति/जनजाति/महिला व पिछड़े वर्ग का एक-एक सदस्य अवश्य होगा। हाँ शिक्षा समिति में ग्राम सभा सदस्यों में से भी तीन अभिभावक (एक बहुत होशियार विद्यार्थी के, एक मध्यम विद्यार्थी के व एक कमजोर विद्यार्थी के अभिभावक) लिये जायेंगे। इनके अलावा उस ग्राम सभा के स्कूल के प्रधानाध्यापक भी शामिल किये जायेगें और वह शिक्षा समिति के सचिव होंगे।

देबू सिंह को समझ नहीं आया तो बोले पार्वती बहन क्या ये प्रधानाध्यापक सभी समितियों के सचिव होंगे? नही-नहीं देबू भाई अच्छा हुआ आपने पूछ लिया। पार्वती बोली बांकि पांच समिति में पंचायत सचिव ही सचिव होंगे और प्रधान दो समितियों का सभापति होगा। नियोजन एवं विकास समिति का, प्रशासनिक समिति का व शिक्षा समिति

का सभापति उपप्रधान होंगे। बाकी दो समितियों में सभापति ग्राम पंचायत द्वारा नामित सदस्य होगा। अच्छा एक बात और है, पार्वती ने सोचते हुए कहा, मैंने आपको जल प्रबन्धन समिति के बारे में बताया था। इस समिति में भी उस क्षेत्र के दो उपभोक्ता शामिल किये जायेंगे। इन सदस्यों को समिति में मत देने का अधिकार होगा। अब समझ आया गबरू भाई ऐसे बनेंगी सारी समितियाँ।

पार्वती जब समाप्त कर चुकी तो सूरी देवी ने खड़े होकर जोर-जोर से ताली बजाई। अन्य सदस्यों ने भी जोर से ताली बजाकर पार्वती का धन्यवाद किया। सूरी देवी बोली- बेटी यद्यपि मैं पढ़ी-लिखी बहुत कम हूँ, लेकिन तुम्हारी दी हुई जानकारी से ऐसा लगा कि अब मैं पंचायत में सक्रिय भूमिका निभा सकूंगी और हमें जब भी हमें पंचायत से सम्बन्धित जानकारी चाहिए होगी तो हम तुम्हें ही बुलायेंगे। पार्वती ने भी सबका धन्यवाद किया और अपने घर की ओर चल पड़ी। यह सोचते हुए कि जानकारी आत्मविश्वास को बढ़ाने का कितना महत्वपूर्ण साधन है।

अभ्यास प्रश्न-

1- पंचायत समितियों का गठन किसके द्वारा किया जाता है?

क- जिला अधिकारी द्वारा ख- पंचायत सदस्यों द्वारा

ग- पंचायत अधिकारी द्वारा घ- इनमें से कोई नहीं

2- कितने समय में पंचायत समितियों की एक बैठक अनिवार्य है?

क- 2 माह में ख- 3 माह में

ग- 6 माह में घ- 9 माह में

10.6 सारांश

पंचायत के तीनों स्तरों पर विभिन्न कार्यों के नियोजन और संचालन हेतु विभिन्न समितियों के निर्माण की व्यवस्था संविधान में की गई है। इन्हीं समितियों के माध्यम से पंचायतें अपने दायित्वों का निर्वहन करती हैं। पंचायत स्तर पर समितियों का गठन किया जाता है। पंचायतों गठन हर स्तर पर पंचायतों के सदस्यों द्वारा किया जाता है। समितियों के द्वारा ही पंचायतों के विभिन्न कार्यों का सफल संचालन किया जाता है और समितियों के माध्यम से ही पंचायतों की कार्य करने की जवाबदेही बढ़ती है।

10.7 शब्दावली

दक्षता- कार्यकुशलता, निष्क्रियता- काम करने में देरी करना, स्वैच्छिक- अपनी इच्छा से

10.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. ख, 2. ग

12.9 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।

2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।

10.10 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. भारत में पंचायती राज- के0 के0 शर्मा

10.11 निबन्धात्मक प्रश्न

1. ग्राम पंचायत की समितियों के नाम, गठन एवं कार्यों को स्पष्ट करें।
2. क्षेत्र-पंचायत की समितियों के नाम, गठन एवं कार्यों को विस्तार से बतलाइये।
3. जिला-पंचायत की समितियों के नाम, गठन एवं कार्यों को विस्तार से बतलाइये।

इकाई- 11 पंचायतों में वित्त व्यवस्था एवं प्रबन्धन

इकाई की संरचना

11.0 प्रस्तावना

11.1 उद्देश्य

11.2 वित्त आयोग का गठन

11.3 पंचायतों के आय के स्रोत

- 11.3.1 ग्राम पंचायतों द्वारा कर वसूली कर तथा शुल्क सम्बन्धी प्रावधान
- 11.3.2 क्षेत्र पंचायतों को कर लगाने का अधिकार
- 11.3.3 जिला पंचायत को कर लगाने का अधिकार
- 11.3.4 ऋण
- 11.3.5 राज्य द्वारा अर्जित करों में से अंश
- 11.3.6 पंचायत निधि

11.4 पंचायतों का बजट

11.5 बजट की विधिक महत्ता व आवश्यकता

11.6 पंचायतों में बजट का निर्माण

- 11.6.1 बजट निर्माण की प्रक्रिया
- 11.6.2 बजट पारित करना
- 11.6.3 बजट का क्रियान्वयन
- 11.6.4 बजट उपयोग का मूल्यांकन

11.7 पंचायतों के व्यय

11.8 पंचायतों द्वारा किये जाने वाले व्यय के सामान्य सिद्वान्त

11.9 लेखा परीक्षा (आडिट)

11.10 लेखा परीक्षा विभाग, सहकारी समितियां एवं पंचायतें

11.11 महालेखा परीक्षक

11.12 धन की वसूली

11.13 सारांश

11.14 शब्दावली

11.15 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

11.16 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

11.17 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

11.18 निबन्धात्मक प्रश्न

11.0 प्रस्तावना

किसी भी व्यवस्था को सुचारू रूप से चलाने के लिए धन एक अनिवार्य प्राथमिकता है। पंचायतों को सौंपे गये कार्यों के लिए धन की व्यवस्था कहाँ से होगी? यह एक महत्वपूर्ण विषय है। ग्रामीण क्षेत्रों के सामाजिक और आर्थिक विकास हेतु विभिन्न योजनाऐं व कार्यक्रम बनाए जाते हैं। धन की समुचित व्यवस्था के बिना उनका क्रियान्वयन सम्भव नहीं है। अतः पंचायत प्रतिनिधि से यह अपेक्षा की जाती है कि वह अपनी पंचायत में होने वाले विकास कार्यों के लिए धन की समुचित व्यवस्था करे और इसका प्रभावी उपयोग भी करे। जिन पंचायत सदस्यों को आय के संसाधन जुटाने, बजट बनाने और धन को सही कार्यों पर खर्च करने की सही जानकारी होती है, वे स्वयं भी पहल करके अपनी पंचायत के लिए पर्याप्त संसाधन जुटा लेते हैं। धन या संसाधनों का उचित प्रबन्धन ही वित्तीय प्रबन्धन है। जिसके अन्तर्गत आवश्यकता के अनुसार आय का सर्जन करना, आय के अनुसार तथा ग्रामीण समुदाय की अपेक्षाओं और आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए खर्च करना, धन के दुरूपयोग को रोकना व खर्च करने में पारदर्शिता बनाए रखना शामिल है।

11.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- पंचायतों के आय के स्रोत और ग्राम पंचायतों की सम्पति व रखरखाव से अवगत हो पायेंगे।
- ग्राम पंचायत का बजट, पंचायतों के व्यय, पंचायतों में बजट का निर्माण और लेखा परीक्षा (आडिट) के बारे में जान पायेंगे।
- महालेखा परीक्षक, पंचायतों की वित्त-व्यवस्था एंव उसके प्रबन्धन को समझ पायेंगे।

11.2 वित्त आयोग का गठन

संविधान द्वारा पंचायतों में वित्त सम्बन्धी व्यवस्था हेतु हर पांचवें वर्ष वित्त आयोग का गठन किये जाने का प्रावधान है। वित्त आयोग राज्य सरकार द्वारा प्राप्त करों, शुल्कों, पथकरों और फीसों के शुद्ध धन को राज्य और ग्राम पचांयत, क्षेत्र पंचायत एंव जिला पंचायत के बीच वितरण एंव आवंटन करता है। राज्य की संचित निधि से ग्राम पंचायतों, क्षेत्र पंचायतों और जिला पंचायतों को सहायता व अनुदान दिया जाता है। सभी स्तरों पर पंचायतों की वित्तीय स्थिति में सुधार करने के लिये वित्त आयोग आवश्यक उपाय करता है। कोई दूसरे विषय जो राज्यपाल द्वारा वित्त आयोग को पंचायतों की ठोस (मजबूत) वित्त व्यवस्था के हित में निर्दिष्ट किये हों, उनको भी वित्त आयोग देखता है। वित्त आयोग किसी भी अधिकारी या प्राधिकारी से अभिलेखों को मांग सकता है तथा साक्ष्य देने या अभिलेख प्रस्तुत करने के लिये किसी भी व्यक्ति को बुला सकता है।

11.3 पंचायतों के आय के स्रोत

संविधान में पंचायतों को अपने वित्तीय संसाधन जुटाने या आय अर्जन हेतु विभिन्न प्रावधान किये गये हैं। पंचायतें ग्राम स्तर, खण्ड स्तर व जिला स्तर पर पंचायत द्वारा दी जा रही सुविधाओं पर कर तथा शुल्क लगा कर अपनी आय का अर्जन कर सकती हैं। इसके अतिरिक्त केन्द्र, राज्य व वित्त आयोग द्वारा सहायता एवं अनुदान भी पंचायतों को प्राप्त होता है। पंचायतें अगर चाहें तो वित्तीय संस्थाओं से ऋण भी प्राप्त कर सकती हैं। राज्यों द्वारा अर्जित करों से प्राप्त अंशदान एवं सहायता भी पंचायतों को प्राप्त होती है।

11.3.1 ग्राम पंचायतों द्वारा कर वसूली कर तथा शुल्क सम्बन्धी प्रावधान

1. भू-राजस्व की धनराशि पर प्रति रूपया कम से कम पच्चीस पैसा, अधिकतम पचास पैसे तक कर।
2. सिनेमा, थियेटर अन्य मनोरंजन पर 5 रूपये प्रतिदिन शुल्क लगाकर।
3. पशुओं पर प्रति पशु 3 रूपये वार्षिक शुल्क।
4. वाहनों पर प्रति वाहन 6 रूपये वार्षिक शुल्क।
5. बाजार, हाट, मेलों पर बिक्री हेतु सामान प्रदर्शित करने पर प्रतिदिन 5 रूपये शुल्क।
6. ग्राम पंचायत क्षेत्र में पशु पंजीकरण शुल्क।
7. वधशालाओं व पड़ाव की भूमि पर शुल्क।

11.3.2 क्षेत्र पंचायतों को कर लगाने का अधिकार

1. यदि पीने का पानी, सिंचाई के लिए या किसी अन्य कार्य के लिए अगर क्षेत्र पंचायत किसी योजना का निर्माण करती है तो वह जल पर कर लगा सकती है।
2. यदि सार्वजनिक मांगों और स्थानों पर बिजली की व्यवस्था करती है तो वह इसके लिए लोगों पर कर लगा सकती है।
3. कोई अन्य कर जो सरकार उसे लगाने का अधिकार दें।

11.3.3 जिला पंचायत को कर लगाने का अधिकार

राज्य सरकार से पंचायतों को मिलने वाला बजट सहायता अनुदान के अन्तर्गत आता है। पंचायतें काफी हद तक इसी सरकारी अनुदान पर निर्भर हैं । यह सहायता अनुदान सरकार के पास उपलब्ध बजट पर निर्भर करता है। सहायता अनुदान को मुख्यतः दो भागों में बाँटा जा सकता है। प्रथम भाग में नैतिक दायित्वों व कार्यों की पूर्ति से संबंधित सहायता जैसे कार्यालय व्यय, पंचायत कर्मियों के वेतन, भवन का किराया आदि। दूसरे भाग में विशेष कार्यों/सुविधाओं को बनाये रखने से संबंधित सहायता अनुदान जैसे विभिन्न विकास कार्यक्रमों के लिये केन्द्र व राज्य सरकार से प्राप्त होने वाला अंशदान, जलापूर्ति, सार्वजनिक शौचालयों, खड़न्जों, कच्चे मार्गों, कच्चे पैदल मार्गों आदि सुविधाओं के रख-रखाव का व्यय सम्मिलित हैं।

11.3.4 ऋण

पंचायतें अपने आय के श्रोत बढ़ाने के उद्देश्यों से व्यावसायिक कार्यों जैसे पंचायत की भूमि पर मत्स्य पालन हेतु तालाब का निर्माण, दुकानों का निर्माण, बारात घर का निर्माण, कार पार्किंग, पर्यटक आवास गृह आदि के लिये वित्तीय संस्थाओं/बैंको से ऋण ले सकती हैं और इनसे प्राप्त होने वाली आय से ऋण की किस्तों में अदायगी के साथ-साथ अपने लिये भी आय बचा सकती है।

11.3.5 राज्य द्वारा अर्जित करों में से अंश

पंचायतों को राज्य सरकारों द्वारा राजस्व कर, व्यापार कर, आबकारी कर, मनोरंजन कर आदि से प्राप्त आय का कुछ अंश दिया जाता है।

11.3.6 पंचायत निधि

प्रत्येक स्तर की पंचायत के लिए निधि की व्यवस्था है। यह निधि अधिनियम द्वारा निश्चित किये गये कार्यों तथा दायित्वों को पूरा करने के लिये उपयोग में लाई जायेंगी। इस निधि में निम्न धनराशि जमा होगी। ग्राम पंचायत स्तर पर प्रधान व पंचायत सचिव, क्षेत्र पंचायत स्तर पर प्रमुख एवं विकास खण्ड अधिकारी तथा जिला पंचायत स्तर पर जिला पंचायत अध्यक्ष एवं मुख्य विकास अधिकारी के संयुक्त हस्ताखर से खाते का संचालन होता है।

1. अधिनियम के अर्न्तगत पंचायतों द्वारा लगाये जाने वाले किसी भी कर से प्राप्त होने वाली आय।
2. राज्य द्वारा पंचायतों की दी गई समस्त धन राशि।
3. पहले से विद्यमान पंचायतों के नाम अवशेष धनराशि (यदि कोई हो तो)
4. ऐसी कोई धनराशि जिसे राज्य सरकार गांव निधि में जमा किये जाने के निर्देश दें।
5. ऋण, अंशदान अथवा दान स्वरूप प्राप्त समस्त धन राशियां।
6. ऐसी धन राशियां जो राज्य सरकार द्वारा किसी विशेष या सामान्य आदेश द्वारा गांव निधि को प्रदान की जायें।
7. राज्य की संचित निधि से सहायता अनुदान के रूप में ग्राम पंचायत का पैसा राष्ट्रीयकृत बैंक में जमा होगा।

11.4 पंचायतों का बजट

सबसे पहले यह जानना जरूरी है कि बजट क्या होता है? पिछले वित्तीय वर्ष में जो धन प्राप्त हुआ है और जो खर्चा हुआ है व आगामी वर्ष में होने वाली आय-व्यय का विवरण ही बजट कहलाता है। हर स्तर की पंचायत, राज्य सरकार के अधिनियमों के अनुसार आगामी पहली अप्रैल से शुरू होने वाले वित्तीय वर्ष के लिये अनुमानित प्राप्तियां और व्यय का विवरण तैयार करेगी। यह बजट पंचायतों द्वारा बैठक में प्रस्तुत किया जायेगा जो उपस्थित मत देने वाले सदस्य के साधारण बहुमत से पारित किया जाता है। ऐसी बैठक के लिये पंचायत के कुल सदस्यों में से आधे से अधिक सदस्यों का होना जरूरी है।

11.5 बजट की विधिक महत्ता व आवश्यकता

जब तक पंचायतें वित्तीय वर्ष का बजट पारित नहीं करती, तब तक कोई खर्चा नहीं किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त बजट तैयार कर लेने से लक्ष्यों व उद्देश्यों के निर्धारण में सहायता मिलती है। पंचायतों को नीतिगत निर्णय लेने में सहायता मिलती है। यही नहीं पंचायत के लिए योजनाओं और कार्यक्रमों की प्राथमिकताएँ निर्धारित करने में सहायता मिलती है। बजट पंचायत के कार्यकलापों पर वित्तीय नियंत्रण और अनुशासन बनाने मे मदद करता है, जिससे धन का अपव्यय व दुरूपयोग रोका जा सकता है। साथ ही पंचायतों हेतु अंशदान, अनुदान सहायता या आय के स्रोतों के सृजन में मदद मिलती है।

11.6 पंचायतों में बजट का निर्माण

ग्राम पंचायत हर पहली अप्रैल से शुरू होने वाले वित्तीय वर्ष के लिये ग्राम पंचायत को जो धन मिलता है और जो खर्च हुआ है, उसका विवरण तैयार करती है। तथा परिव्यय का आंकलन किया जाता है।

बजट के तीन भाग हैं – पहला, अनुमानित बजट - यह साल में एक बार ही तैयार किया जाता है। यह वर्ष में होने वाली आय-व्यय का अनुमानित लेखा-जोखा होता है। दुसरा, वास्तविक बजट - यह पंचायत के वार्षिक आय व्यय का लेखा जोखा होता है। जिसमें पहले की अवशेष धनराशि, सरकारी अनुदान तथा स्थानीय संसाधन स्रोत का विवरण होता है। तीसरा, बजट खाता- यह लेखा परीक्षक या आडीटर द्वारा परीक्षा किया हुआ हस्ताक्षर युक्त खाते का विवरण होता है। यह साल के अंत में तैयार किया जाता है। यह साल भर के लिये प्राप्त बजट के आधार पर तैयार किया जाता है।

11.6.1 बजट निर्माण की प्रक्रिया

बजट प्रत्येक वर्ष के लिए बनाया जाता है। हर नये वर्ष के फरवरी तक बजट बनाने की प्रक्रिया पूर्ण हो जानी चाहिये। बजट बनाते समय पंचायत में इसकी विस्तृत चर्चा करनी होती है ताकि गांव के लोगों की प्राथमिकता के अनुसार निर्णय लिये जा सकें।

प्रत्येक पंचायत में बजट पंचायत के अध्यक्ष के मार्गदर्शन में तैयार किया जाता है। बजट बनाते समय पिछले वर्ष की वास्तविक आय व वर्तमान वर्ष की अनुमानित आय को ध्यान में रखा जाना आवश्यक है। नये कार्यों पर होने वाले व्यय का अनुमान व किसी भी योजना के अन्तर्गत शासन द्वारा मिलने वाले अनुदान का अनुमान भी बजट के अनुमानित व्यय में सम्मिलित किया जायेगा।

11.6.2 बजट पारित करना

हर स्तर की पंचायत का बजट, इस हेतु बुलाई गई बैठक में उपस्थित और मत देने वाले सदस्यों के साधारण बहुमत से पारित किया जाता है। ऐसी बैठक के लिये पंचायत के कुल सदस्यों में से आधे से अधिक सदस्यों का होना जरूरी है। यदि किसी व्यय के मद पर विवाद की स्थिति आती है तो मतों के आधार पर उस पर निर्णय लिया जायेगा। ग्राम पंचायत का बजट ग्राम सभा द्वारा पारित किया जाता है। ग्राम सभा बजट प्रस्ताव को पुनर्विचार हेतु ग्राम पंचायत को

लौटा सकती है। यदि ग्राम पंचायत 30 नवम्बर तक बजट प्रस्ताव ग्राम सभा के समक्ष प्रस्तुत नहीं करती या ग्राम सभा पंचायत द्वारा रखे बजट प्रस्ताव को 31 दिसम्बर तक अपने पास ही रखती है और उस पर कोई निर्णय नहीं लेती तो नियत अधिकारी द्वारा बजट प्रस्ताव तैयार करके ग्राम सभा के समक्ष स्वीकृति हेतु रखा जायेगा। अगर ग्राम सभा इस बजट प्रस्ताव को स्वीकार नहीं करती तो धारा 41 के अनुसार इसे 1 फरवरी से पारित माना जायेगा। ग्राम पंचायत में पारित बजट क्षेत्र पंचायत में जाता है व वहां से उसे स्वीकृति दी जाती है।

क्षेत्र पंचायत अपना बजट जिला पंचायत को भेजेगी। यह बजट जिला पंचायत नियोजन समिति के समक्ष समीक्षा हेतु रखेगी। नियोजन समिति अपने निर्णय व सिफारिशों सहित निश्चित तिथि से पूर्व ही क्षेत्र पंचायत को वापिस कर देगी। अंत में क्षेत्र पंचायत प्राप्त बजट प्रस्ताव पर विचार विमर्श कर पारित करेगी।

जिला पंचायत अपने बजट को वित्त समिति के परामर्श से तैयार करेगी। इस तैयार बजट को पूर्व निर्धारित तिथि को जिला पंचायत की बैठक में अध्यक्ष के माध्यम से प्रस्तुत किया जायेगा। प्रस्तावित बजट को जिला पंचायत अगर चाहे तो संशोधन हेतु वापिस भी कर सकती है। अगर बजट वापिस नहीं होता तो जिला पंचायत इसे पारित कर देती है। यदि बजट संशोधन हेतु लौटाया जाता है तो कार्य समिति नये सिरे से इस बजट को बनायेगी जिसे अध्यक्ष द्वारा पुनः बैठक में प्रस्तुत कर पारित करवाया जायेगा।

11.6.3 बजट का क्रियान्वयन

बजट का क्रियान्वयन नये वित्तीय वर्ष से आरम्भ होगा। बजट के क्रियान्वयन का आशय पंचायत के कार्य और दायित्व के क्रियान्वयन से है। इसमें पंचायत की विभिन्न समितियों की महत्वपूर्ण भूमिका है। यह वांछनीय है कि क्रियान्वयन के विभिन्न चरणों में स्पष्ट पारदर्शिता अपनायी जाय और सभी ग्रामवासियों का सहयोग लिया जाय। कभी-कभी पंचायतों में विभिन्न प्रकार की भ्रांतियां केवल इस कारण से होती हैं कि केवल पदाधिकारियों और सदस्यों को ही विभिन्न कार्यों के अन्तर्गत स्वीकृत धनराशि से किये जाने वाले कार्यों की जानकारी दी जाती है। इससे पंचायत की कार्य प्रणाली के प्रति संदेह बना रहता है।

पंचायतों द्वारा बेहत्तर वित्तीय प्रबन्धन, वित्तीय नियंत्रण और अनुशासन सुनिश्चित करने के लिये यह आवश्यक है कि कार्यों के लिए स्वीकृत बजट या अन्य स्रोतों से प्राप्त आय की जानकारी ग्रामवासियों को दी जाये। इसके लिए निम्नलिखित कार्य किये जा सकते हैं -

1. विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत होने वाले कार्यों के लिए प्राप्त धनराशि की सूचना पंचायत कार्यालय के सूचना-पट में तथा पंचायत के मुख्य मार्ग के भवनों की दीवारों पर लिखवाया जाना चाहिये।
2. निर्माण कार्यों की दशा में कार्यदायी विभाग द्वारा कार्य स्थल पर कार्य के सम्बन्ध में पूर्व विवरण सूचना-पट पर लगाया जाना चाहिये।
3. विभिन्न कार्यक्रमों के अन्तर्गत लाभार्थियों की सूची पंचायत भवन के सूचना पट पर लगायी जानी चाहिये तथा इन सूचनाओं को प्रकाशन हेतु जिला सूचना अधिकारी को भी उपलब्ध कराया जाना चाहिये।

4. पंचायतों की बैठकों में विभिन्न योजनाओं एवं कार्यक्रमों की चर्चा सभी सदस्यों के मध्य करनी चाहिये तथा किसी भी सुझाव पर अमल सम्बन्धित समिति के माध्यम से किया जाना चाहिये। प्रत्येक ग्राम पंचायत में भी इस प्रयोजन हेतु दीवार लेखन का प्रयोग करना चाहिये।
5. प्रत्येक विकास खण्ड में ग्राम पंचायतवार प्रत्येक कार्यक्रम के लिये अवमुक्त धनराशि की सूची विकास खण्ड कार्यालय के बरामदे, सभा कक्ष एवं अन्य कक्षों में प्रदर्शित की जानी चाहिये।

11.6.4 बजट उपयोग का मूल्यांकन

बजट के मूल्यांकन का अभिप्राय स्वीकृत बजट प्रस्ताव के अनुसार आय और व्यय की मदों के मध्य सन्तुलन स्थापित करना, निर्धारित उद्देश्यों और परिणामों की प्राप्ति के लिए कार्यवाही सुनिश्चित करना, धन के दुरूपयोग को नियंत्रित करना और आवश्यकता पड़ने पर दिशा-निर्देश देना है। मूल्याँकन एवं सतत् प्रक्रिया के लिए यह आवश्यक है कि पंचायत की बैठकों का प्रभावी उपयोग किया जाए। समितियों की कार्य प्रणाली व प्रगति पर निगरानी रखी जाए। पंचायत के द्वारा किये जा रहे कार्यों का भौतिक निरीक्षण किया जाय तथा पंचायत के लेखा सम्बन्धी अभिलेखों की जांच की जाए। पंचायतों और इसके सदस्यों की अच्छी छवि इस बात पर निर्भर करेगी कि मूल्याँकन की प्रक्रिया में वे समुदाय को कितना सहभागी बनाते हैं या भागीदारी को रोकते हैं। मूल्याँकन से अगले वित्तीय वर्ष के बजट के निर्माण का आधार बनता है और तथ्यों व वास्तविक आवश्यकता पर आधारित बजट का निर्माण करने में मदद मिलती है।

11.7 पंचायतों के व्यय

पंचायतों के व्यय दो प्रकार के होते हैं, पहला- आयोजनागत, इसके अन्तर्गत विकास कार्यों के लिए किये जाने व्यय होते हैं। जैसे कृषि भूमि का सुधार, पंचायत भवन का निर्माण, प्राइमरी स्कूलों, पुल, मार्गों का निर्माण, व स्वास्थ्य सुविधायें उपलब्ध करवाना इत्यादि। दूसरा- आयोजनेत्तर, इसके अन्तर्गत कार्यालय व्यय, कर्मियों का वेतन, स्टेशनरी, कार्यालय सुविधाओं का भुगतान, किराया इत्यादि आते हैं।
उपरोक्त दोनों प्रकार के व्यय हेतु पंचायतों को हर वर्ष अपना बजट बनाना होता है।

11.8 पंचायतों द्वारा किये जाने वाले व्यय के सामान्य सिद्धान्त

पंचायतों के लिए यह अति आवश्यक है कि धन का सदुपयोग सुनिश्चित करने के लिए व्यय के सामान्य सिद्धान्तों का अनुपालन सुनिश्चित किया जाय। व्यय के सामान्य सिद्धान्त निम्नलिखित हैं-

1. **मद में धनराशि की उपलब्धता-** सामग्री के क्रय अथवा किसी कार्य को कराने से पूर्व यह सुनिश्चित किया जाय कि इसके लिए बजट में उस मद में धनराशि उपलब्ध है। किसी प्रयोजन के लिए उपलब्ध धनराशि का व्यय किसी अन्य प्रयोजन के लिए नहीं किया जाएगा।
2. **निर्माण व्यय की सीमा-** पंचायत द्वारा किसी न्याय संगत कार्य के लिए, जिसका विवरण आय-व्यय के अनुमान में पहले से दिया गया हो, अधिकतम उस सीमा तक धनराशि के व्यय की स्वीकृति प्रदान की जाएगी। जितनी धनराशि पंचायत निधि में वास्तव में उपलब्ध हो।

3. **व्यय की स्वीकृति-** व्यय करने से पूर्व व्यय की स्वीकृति सक्षम अधिकारी से प्राप्त कर ली जाए। जिन कार्यों के लिए समितियां गठित हैं, उन कार्यों पर व्यय की स्वीकृति पंचायत द्वारा सम्बन्धित समिति की संस्तुति पर दी जाएगी।
4. **वित्तीय औचित्य-** वित्तीय औचित्य की दृष्टि से यह देखा जाए कि निधि से किसी मद में उतनी ही धनराशि व्यय की जाए जितनी उस समय आवश्यकता हो और इसके व्यय में सावधानी और सर्तकता बरती जाए। निधि से व्यय सबके हितार्थ हो। किसी व्यक्ति विशेष, जाति विशेष, समुदाय विशेष के लिए नहीं। कुछ खास परिस्थितियों में व्यय तभी किया जाए जब ऐसा व्यय राज्य सरकार की नीति के अन्तर्गत हो, व्यय नगण्य हो या किसी न्यायालय के आदेश के अन्तर्गत भुगतान की बाध्यता हो। भत्ते के रूप में किया जाने वाला व्यय प्राप्तकर्ता के लिए लाभ के श्रोत न हो तथा भुगतान उतना ही किया जाए जितना व्यय किया गया हो।
5. **निधि से आहरण एवं चैक से भुगतान व कटौतियां-** पंचायत द्वारा निधि से धन का आहरण तभी किया जाए जब धन के तत्काल भुगतान की आवश्यकता हो। पंचायतों द्वारा यदि दो हजार रूपये से अधिक का भुगतान किया जाना है तो इस भुगतान को बैंक खाते में चैक से किया जाय। ठेकेदार के बिलों से आयकर, व्यापार कर की कटौती नियमानुसार सुनिश्चित की जाय।
6. **कार्य की प्रगति तथा भुगतान की संस्तुति-** निर्माण कार्यों के सम्बन्ध में ठेकेदार द्वारा बिल प्रस्तुत करने पर बिल पहले समिति के पास परीक्षण हेतु भेजा जाएगा, जिसके पर्यवेक्षण में निर्माण कार्य हो रहा हो। निर्माण कार्य की प्रगति से सन्तुष्ट होने पर ही बिल को भुगतान की संस्तुति की जाएगी। बिल का भुगतान या तो स्थायी अग्रिम से किया जाएगा अथवा बिल को पंचायत कार्यालय को अग्रिम कार्यवाही हेतु भेजा जाएगा।
7. **बिल का भुगतान-** भुगतान हेतु समिति द्वारा बिल प्राप्त होने पर पंचायत सचिव द्वारा बिल पर भुगतान आदेश लिखा जाएगा तथा पंचायत के अध्यक्ष द्वारा इसे पारित किया जाएगा। तत्पश्चात् पंचायत अध्यक्ष और पंचायत सचिव के संयुक्त हस्ताक्षरों से धन आहरित किया जाएगा। प्रत्येक भुगतान के लिए प्राप्तकर्ता से रसीद प्राप्त की जाएगी।
8. **कार्य का अन्तिम भुगतान-** कार्य का अन्तिम रूप से भुगतान प्राप्त करने के लिए समिति द्वारा सक्षम अधिकारी से इस आशय का प्रमाण पत्र प्राप्त किया जाएगा कि उनके द्वारा कार्य का निरीक्षण कर लिया गया है और समस्त कार्य नियमानुसार आंकलन और स्वीकृत मानचित्र/मानकों के अनुसार उचित रूप से पूरा किया गया है।
9. **बाउचर गार्ड फाइल-** प्रति वर्ष बाउचरों को गार्ड फाइल में रख कर क्रमानुसार संख्या डाली जाती है और पंचायत कार्यालय में पंचायत सचिव की अभिरक्षा में रखा जाता है। भुगतान किये गये सभी बिलों पर भुगतान किया तथा निरस्त किया' की मोहर लगा दी जाती है।
10. **मस्टर रोल-** मजदूरों के द्वारा किये जाने वाले कार्यों की दैनिक उपस्थिति के विवरण हेतु उस समिति/अधिकारी जिसके अधीन काम हो रहा हो, के द्वारा एक दैनिक उपस्थिति रजिस्टर, रखा जाता है।

11. **स्थायी अग्रिम-** पंचायत का अध्यक्ष और उसकी अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष या पंचायत का ऐसा सदस्य जिसे इस सम्बन्ध में पंचायत के प्रस्ताव द्वारा नियुक्त किया गया हो, एक स्थायी अग्रिम जो ग्राम पंचायत, क्षेत्र पंचायत व जिला पंचायत द्वारा निष्चित किया गया हो, आकस्मिक व्यय हेतु रख सकेगा। प्रत्येक माह के अन्तिम कार्य दिवस तक इस स्थायी अग्रिम से व्यय की गयी धनराशि की प्रतिपूर्ति अवश्य सुनिश्चित कर ली जाएगी।
12. **कर्मचारियों का वेतन-** कर्मचारियों के वेतन वितरण हेतु प्रत्येक स्तर की पंचायत के सचिव द्वारा नियत प्रपत्र पर वेतन बिल तैयार किया जाएगा। वेतन वितरण करते समय सम्बन्धित कर्मचारी से वेतन प्रपत्र पर हस्ताक्षर लिये जायेंगे।
13. **रोकड़ बही में अवशेष निकाला जाना-** पंचायत निधि से किया गया भुगतान रोकड़-बही में प्रतिदिन नियमित रूप से अंकित किया जाएगा। जिस तिथि में कोई लेन-देन होगा उस दिन रोकड़ बही अनिवार्य रूप से बन्द की जाएगी और अवशेष निकाला जाएगा। प्रत्येक प्रविष्टि तथा अवशेष पर पंचायत सचिव तथा अध्यक्ष द्वारा हस्ताक्षर किये जाऐंगे।
14. **गबन की सूचना-** पंचायत के अध्यक्ष या किसी पदाधिकारी को पंचायत कोष के धन के गबन का पता लगाने पर तत्काल सूचना जिला मजिस्ट्रेट, निदेशक पंचायतीराज, उत्तराखण्ड तथा मुख्य लेखा परीक्षा अधिकारी सहकारी समितियां एवं पंचायत उत्तरांचल को भेजेगा। सूचना देने के साथ निकटवर्ती पुलिस थाने में 'प्रथम सूचना रिपोर्ट' भी दर्ज की जाएगी।
15. **पंचायत निधि खाते की पास बुकों का मिलान**- प्रत्येक माह के अन्तिम कार्य दिवस को पास बुक में उपलब्ध धनराशि तथा बैंक खाते में उपलब्ध धनराशि का मिलान किया जाएगा और किसी भी प्रकार के अन्तर का समाधान किया जायेगा। पास बुक में प्रविष्टियां करने और बैंक से मिलान करने का उत्तरदायित्व पंचायत सचिव का है। पंचायत अध्यक्ष द्वारा माह के अन्तिम कार्य दिवस पर पास बुक की जांच करते हुए हस्ताक्षर किये जाऐंगे।

11.9 लेखा परीक्षा (आडिट)

प्रत्येक पंचायत के लेखे की परीक्षा प्रत्येक वर्ष मुख्य लेखा परीक्षा अधिकारी सहकारी समितियां/पंचायत के द्वारा तथा महा लेखा परीक्षक (राज्य) के द्वारा भी सम्पन्न की जाती हैं। पंचायतों के कार्यों में बेहतर वित्तीय प्रबन्धन हेतु व वित्तीय अनियमितता न हो इसके लिये लेखा परीक्षा की व्यवस्था की गयी है। लेखा परीक्षा दो प्रकार का होता है।

1. **आन्तरिक लेखा परीक्षा (सामाजिक लेखा परीक्षा)-** पंचायत एक संवैधानिक इकाई है। पंचायत के प्रतिनिधियों की मतदाताओं के प्रति जबाबदेही स्वतः ही बढ़ जाती है। यदि पंचायत प्रतिनिधि सक्रिय भूमिका नहीं निभाते हैं या कोई गलत कार्य करते हैं तो मतदाता अपने द्वारा चुने प्रतिनिधियों से सवाल कर सकती है तथा उन्हें अपनी भूमिका व जिम्मेदारियों को निभाने हेतु दबाव डाल सकती है। ग्राम सभा की बैठकों मे मतदाता हर स्तर की पंचायत के प्रतिनिधियों से वित्तीय प्रबन्धन को लेकर सवाल कर जानकारी हासिल कर सकते हैं। इससे वित्तीय पक्ष मजबूत होता है तथा पारदर्शिता बनी रहती है। ग्राम सभा सदस्य

पंचायत के अभिलेखों से सम्बन्धित जानकारी हेतु रजिस्टर देख सकते हैं। ग्राम सभा के प्रत्येक सदस्य को अधिकार है कि वह ग्राम पंचायत द्वारा किये गये आय-व्यय का विवरण प्राप्त कर सकता है। पारदर्शिता हेतु हर स्तर की पंचायतों को प्राप्त अनुदानों तथा किये गये कार्यों का लागत सहित अंकन सार्वजनिक स्थलों पर किया जाना चाहिये।

2. **बाह्य लेखा परीक्षा-** इस प्रकार का लेखा परीक्षा विभागी लेखा परीक्षकों द्वारा किया जाता है।

11.10 लेखा परीक्षा विभाग, सहकारी समितियां एवं पंचायतें

इस हेतु लेखा परीक्षा विभाग द्वारा परीक्षकों की नियुक्ति की जाती है। वे ग्राम पंचायत, क्षेत्र पंचायत व जिला पंचायत द्वारा किये गये आय-व्यय, वाउचरों आदि का परीक्षण कर टिप्पणी प्रेषित करते हैं। इस हेतु पंचायतों द्वारा विभाग को निर्धारित शुल्क देना होता है।

11.11 महालेखा परीक्षक

वर्तमान में पंचायतों को केन्द्र सरकार द्वारा प्रायोजित अनुदानों के प्राप्त होने के कारण महालेखा परीक्षक द्वारा भी लेखा परीक्षा की जाती है। उक्त हेतु कोई शुल्क नहीं लिया जाता है।

11.12 धन की वसूली

यदि दर्शाये गये व्यय के सम्बन्ध में कोई वाउचर उपलब्ध नहीं कराया जाता है तो ऐसी व्यय धनराशि को गबन मानते हुए इसकी वसूली जिम्मेदार पदाधिकारी से की जायेगी तथा जिला पंचायत राज अधिकारी द्वारा भारतीय दण्ड संहिता की धारा 409 के अन्तर्गत मुकदमा दायर किया जायेगा। अभिलेखों के आडिट के उपरान्त यदि आडिट दल द्वारा किसी दावे को अमान्य करार देते हुए धनराशि की वसूली का आदेश दिया जाता है तो सम्बन्धित व्यक्ति से नियमानुसार तत्काल वसूली की कार्यवाही की जायेगी। आडिट दल द्वारा उठाई गई आपत्तियों पर त्वरित कार्यवाही करते हुए पंचायत द्वारा विचार विमर्श किया जायेगा और परिपालन के लिये आडिट दल द्वारा निर्धारित की गई तिथि तक अनुपालन आख्या लेखा परीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियों एवं पंचायतों को उपलब्ध कराना सुनिश्चित किया जायेगा।

अभ्यास प्रश्न-

1. बजट क्या है?
2. बजट के कितने भाग होते हैं?
3. बजट कितने वर्ष के लिए बनाया जाता है?
4. पंचायतों में व्यय कितने प्रकार का होता है?
5. लेखा-परीक्षा क्यों किया जाता है?

11.13 सारांश

भारत में पंचायतों ने जब से संवैधानिक दर्जा प्राप्त किया है, तब से लोकतंत्र को मजबूती प्रदान करने में उनकी एक अहम भूमिका हो गयी है। भारत में पंचायतों के त्रिस्तरीय ढांचे ने जन-सहभागिता और लोक कल्याणकारी योजनाओं में आम आदमी की भागीदारी को सुनिश्चित कर दिया है। पंचायतों में जन-कल्याणकारी कार्यों के सफलतापूर्ण सम्पादन और कार्यों की गुणवत्ता के लिए वित्त और उसकी व्यवस्था एवं प्रबन्धन एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया है। पंचायतों के आय के स्रोत और पंचायतों के बजट का निर्माण उनके सुचारू संचालन के लिए अति आवश्यक है। पंचायतों के कार्यों में व्यय होने वाले वित्त के खर्च में पारदर्शिता एक अनिवार्य पहलु है। पंचायतें जमीनी स्तर पर जन कल्याणकारी योजनाओं के सफल संचालन के महत्वपूर्ण माध्यम हैं।

11.14 शब्दावली

अर्जन- कमाना या प्राप्त करना, वधशालाएं- वो स्थान जहॉं पर पशुओं को काटा जाता है, निधि- पूँजी, रकम, धन, सृजन-निर्माण, वांछनीय- उचित, प्रयोजन- आयोजन, आहरण- निकालना या बाहर करना, परिव्यय- लागत या खर्च, प्रविष्टियां- आंकड़ों को लिखित रूप में दर्ज करना या प्रवेश

11.15 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. बजट- पिछले वित्तीय वर्ष में जो धन प्राप्त हुआ है और जो खर्चा हुआ है व आगामी वर्ष में होने वाली आय-व्यय का विवरण ही बजट कहलाता है, **2.** तीन भाग, **3.** एक वर्ष के लिए, **4.** दो प्रकार का, **5.** वित्तीय अनियमितता न हो इसके लिये लेखा परीक्षा (आडिट) किया जाता है।

11.16 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।

2. पंचायती राज प्रशिक्षण सन्दर्भ सामाग्री 2004, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर देहरादून।

11.17 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।

2. पंचायती राज प्रशिक्षण सन्दर्भ सामाग्री 2004, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर देहरादून।

11.18 निबन्धात्मक प्रश्न

1. पंचायतों के आय के क्या स्रोत हैं?

2. पंचायतों द्वारा धन के सदुपयोग सुनिश्चित करने के लिए किन सामान्य सिद्धान्तों का अनुपालन किया जाता है?

3. लेखा परीक्षा कितने(आडिट) प्रकार का होता है, विस्तार से बतलाइये।

4. पंचायतों के बजट निर्माण पर विस्तार से चर्चा कीजिए।

इकाई- 12 जिला नियोजन समिति

इकाई की संरचना

12.0 प्रस्तावना
12.1 उद्देश्य
12.2 समिति की संरचना
12.3 समिति की बैठक
12.4 समिति के स्थाई सदस्य
12.5 समिति के सदस्यों का निर्वाचन
12.6 नियोजन की प्रक्रिया
12.7 जिला योजना समिति के कार्य
12.8 विवादों का समाधान
12.9 सारांश
12.10 शब्दावली
12.11 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
12.12 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
12.13 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
12.14 निबन्धात्मक प्रश्न

12.0 प्रस्तावना

संविधान के 73वें संशोधन के द्वारा ग्रामीण क्षेत्रों के विकास की जिम्मेदारी जिस प्रकार पंचायतों को दी गई है, उसी प्रकार संविधान के 74वें संशोधन के द्वारा नगरों के विकास की जिम्मेदारी नगर पंचायतों, नगर पालिकाओं व नगर निगम की है। नगरों व ग्रामीण क्षेत्रों की दोनों संस्थाओं को आपसी समन्वय व तालमेल से जिले के विकास का नियोजन करने की जिम्मेदारी भी दी गई है। इसी बात को ध्यान में रखते हुए संविधान के 74वें संशोधन की धारा-243, ZD(1) के अन्तर्गत प्रत्येक जिले में एक योजना समिति का प्रावधान किया गया है। इसको जिले में पंचायतों और नगर निगमों, नगरपालिका परिषदों एवं नगर पंचायतों द्वारा तैयार की गई योजनाओं को समेकित करने के लिए और सम्पूर्ण जिले में एक विकास योजना का रूप तैयार करने का कार्य सौंपा गया है। हर राज्य की विधायिका इनके सम्बन्ध में विधि द्वारा प्रावधान करती है।

12.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- जिले स्तर पर योजना बनाने वाली समिति की संरचना, उसकी बैठकें, समिति के स्थाई सदस्यों के सम्बन्ध में जान पायेंगे।
- सदस्यों के निर्वाचन, नियोजन की प्रक्रिया, जिला योजना समिति के कार्य और विवादों के समाधान शीर्षकों के माध्यम से जिला नियोजन समिति के गठन और उसके कार्यों के बारे में अवगत हो पायेंगे।

12.2 समिति की संरचना

जिला नियोजन समिति की संरचना को आप निम्नलिखित बिन्दुओं के माध्यम से समझ सकते हैं-

1. समिति के 4/5 सदस्य जिला पंचायत एवं नगर निकाय के निर्वाचित सदस्यों में से ग्रामीण एवं शहरी जनसंख्या के अनुपात के आधार पर निर्वाचित होते हैं।
2. समिति के 1/5 सदस्यों को राज्य सरकार द्वारा नामित किया जाता है, जिसमें से मंत्रीमण्डल द्वारा नामित एक मंत्री इस समिति का अध्यक्ष होता है। उदाहरण के लिए उत्तराखण्ड में जिले के प्रभारी मंत्री को जिला नियोजन समिति का अध्यक्ष बनाया गया है तथा जिलाधिकारी व जिला पंचायत अध्यक्ष को इसमें पदेन सदस्य रखा गया है।
3. इसमें अन्य सदस्य होते हैं, जिन्हें राज्य सरकार नामित करती है।
4. समिति के सदस्यों के निर्वाचन का कार्य राज्य निर्वाचन आयोग द्वारा किया जाता है।
5. यदि समिति का कोई निर्वाचित सदस्य यथा स्थित नगरपालिका या जिला पंचायत का सदस्य नहीं रह जाता है तो वह समिति का सदस्य नहीं रहेगा।
6. जिले का मुख्य विकास अधिकारी समिति का पदेन सचिव होगा। वह समिति के अभिलेखों का अनुरक्षण करने, समिति की बैठकों का कार्यवृत तैयार करने तथा प्रासंगिक विषयों की सूचना देने के लिए उत्तरदायी होगा। सचिव समिति को अपने कृत्यों के निर्वाहन हेतु आवश्यक सहायता भी उपलब्ध कराएगा।
7. जिले का अर्थ एवं संख्या अधिकारी समिति द्वारा निर्देशित नियमानुसार समिति की सहायता करने के लिए पदेन संयुक्त सचिव होगा।
8. समिति अपने कर्तव्यों के निर्वहन के लिए उपसमितियों का गठन भी कर सकती है।

12.3 समिति की बैठक

समिति की बैठक तीन माह में कम से कम एक बार जिला मुख्यालय में आयोजित की जायेगी। बैठक की तिथि अध्यक्ष द्वारा तय की जाएगी। अध्यक्ष की अनुपस्थिति में समिति का उपाध्यक्ष समिति की अध्यक्षता करेगा। अध्यक्ष एवं उपाध्यक्ष की अनुपस्थिति में नगरपालिका प्रमुख या अध्यक्ष समिति की बैठक की अध्यक्षता करेगा। समिति के अध्यक्ष और दोनों उपाध्यक्षों की अनुपस्थिति में समिति का ही ऐसा सदस्य जो बैठक में उपस्थित समिति के सदस्यों द्वारा चुना जाए, समिति की बैठक की अध्यक्षता करेगा। समिति में अगर किसी कारणवश किसी पद की रिक्ति विद्यमान होती है तो रिक्तियाँ समिति के किसी कार्य या कार्यवाही को अविधिमान्य नहीं करेंगी। अर्थात समिति की

कार्यवाही विधि पूर्वक चलती रहेगी। समिति अपनी बैठकों में उपस्थित होने के लिए विशेषज्ञों को भी नियमानुसार आमंत्रित कर सकेगी।

12.4 समिति के स्थाई सदस्य

जनपद के सभी सांसद एवं विधायक समिति के स्थाई आमंत्रित होते हैं। राज्य की विधान परिषद के सदस्य जो ऐसे स्नातक या शिक्षक या स्थानीय निकाय के निर्वाचन क्षेत्रों को प्रतिनिधित्व करते हैं, जो पूर्णतः या भागतः जिले में समाविष्ट हैं, समिति की बैठकों के स्थानीय आमंत्रित होंगे। राज्य की विधानसभा के सदस्यों द्वारा निर्वाचित या राज्यपाल द्वारा नाम निर्दिष्ट राज्य की विधान परिषद के सदस्य अपने विकल्प के जिले की समिति की बैठकों के लिए स्थाई आमंत्रित होंगे। राज्य सभा के सदस्य भी जो राज्य का प्रतिनिधित्व कर रहे हैं, अपने विकल्प के जिले की समिति की बैठकों के लिए स्थाई आमंत्रित होंगे। कोई भी स्थाई आमंत्रित, समिति की किसी भी बैठक में उपस्थित होने के लिए अपनी ओर से अपने प्रतिनिधि को नाम निर्दिष्ट नहीं करेगा।

12.5 समिति के सदस्यों का निर्वाचन

राज्य निर्वाचन आयोग को नियमानुसार समिति के सदस्यों के निर्वाचन के लिए निर्वाचक नामावली तैयार कराने का और उस निर्वाचन के संचालन का अधिक्षण, निर्देशक और नियंत्रण का अधिकार होगा।

12.6 नियोजन की प्रक्रिया

प्रति वर्ष ग्राम पंचायतों द्वारा अपनी विकास योजना तैयार की जाती है। क्षेत्र-पंचायत(ब्लॉक) द्वारा ग्राम पंचायतों की विकास योजनाओं को समेकित करते हुए क्षेत्र की विकास योजना तैयार करती है। जिला पंचायत द्वारा क्षेत्र पंचायतों की विकास योजनाओं को समेकित करते हुए तैयार की गयी विकास योजना को जिला योजना समिति को भेजा जाता है। जनपद में स्थित नगर निकायों द्वारा विकास योजनाओं को तैयार कर सीधे जिला नियोजन समिति को भेजा जाता है। जिला नियोजन समिति को पंचायतों एवं नगर निकायों से प्राप्त विकास योजनाओं पर समान रूप से विचार करने का अधिकार होता है।

जिला योजना समिति का कार्यक्षेत्र, जिला पंचायत एवं जिला निकायों द्वारा तैयार की गयी विकास योजनाओं पर, उनके पारस्परिक हित, विशेष रूप से क्षेत्रीय नियोजन, जल एवं प्राकृतिक संसाधनों में हिस्सेदारी, पर्यावरणीय एकीकृत विकास पर विचार करते हुए जनपदों के लिए एक विकास योजना का प्रारूप तैयार कर राज्य सरकार को प्रेषित किया जाता है। राज्य योजना आयोग, जिला योजना की तैयारी के लिए नियमानुसार अनुदेश और मार्गदर्शक सिद्धान्त जारी करता है। राज्य सरकार, राज्य योजना आयोग की संस्तुति पर समिति द्वारा तैयार की गई जिला योजना को उपान्तरों सहित या बिना किसी उपान्तर के अन्तिम रूप देगी।

12.7 जिला योजना समिति के कार्य

जिला नियोजन समिति के कार्यों को निम्नलिखित बिन्दुओं के माध्यम से समझने के प्रयास करते हैं-

1. राष्ट्रीय एवं राज्य स्तरीय उद्देश्यों के अनुसार स्थानीय आवश्यकताओं एवं उद्देश्यों को तय करना।

2. योजनाओं हेतु प्राकृतिक तथा मानव संसाधनों से सम्बन्धित आंकड़ों को एकत्र कर उनका संकलन करना और जिले के विकास के लिए खण्डवार (ब्लॉक) संसाधनों की सूची तैयार करना।
3. ग्राम, विकास खण्ड एवं जनपद स्तर पर उपलब्ध सुविधाओं की सूची बनाना।
4. प्राकृतिक एवं अन्य संसाधनों के उचित उपयोग हेतु विकास के लिए नीतियों,कार्यक्रमों तथा प्राथमिकताओं का निर्धारण करना।
5. योजना के उद्देश्यों एवं रणनीतियों के अनुरूप वार्षिक योजना एवं पंचवर्षीय योजनाओं के प्रारूप का निरूपण, संशोधन एवं समेकित करना।
6. जिले के लिए एक रोजगार योजना तैयार करना।
7. जिले की योजना के लिए वित्तीय संसाधनों की व्यवस्था करना।
8. जिले में चल रही समस्त योजनाओं का अनुश्रवण, मूल्यांकन एवं समीक्षा करना।
9. जिला विकास योजना के सम्पूर्ण ढांचे के भीतर रहते हुए सेक्टोरल एवं सब-सेक्टोरल योजनाओं हेतु खर्च का आवंटन करना।
10. समिति की बैठक प्रत्येक तीन माह में एक बार करना आवश्यक है।
11. राज्य सरकार को विकास योजना को नियमानुसार प्रस्तुत करना एवं जिला योजना में सम्मिलित की गई योजनाओं के सम्बन्ध में राज्य सरकार को नियमित प्रगति प्रतिवेदन प्रस्तुत करना।
12. समग्र विकास प्रक्रिया में स्वयं सेवी संगठनों का सहयोग सुनिश्चित करना।
13. राज्य सरकार को ऐसी क्षेत्रीय योजनाओं के सम्बन्ध में, जिनका जिले की विकास प्रक्रिया में महत्वपूर्ण सम्बन्ध हो, सुझाव और संस्तुतियां देना।
14. कोई भी अन्य कार्य जो राज्य सरकार द्वारा सौंपे जाएं।

12.8 विवादों का समाधान

यदि समिति के कार्यों, उसकी शक्ति या अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में अथवा अन्य मामले के सम्बन्ध में कोई विवाद या प्रश्न उत्पन्न होता है तो ऐसे विवाद या प्रश्न को राज्य योजना आयोग को निर्दिष्ट किया जाएगा, जिसमें आयोग का निर्णय अंतिम होगा।

अभ्यास प्रश्न-

1. 74वें संविधान संशोधन की किस धारा के अन्तर्गत प्रत्येक जिले में एक योजना समिति का गठन किया गया है?
2. जिला नियोजन समिति में राज्य सरकार द्वारा कितने सदस्यों को नामित किया जाता है?
3. जिला नियोजन समिति की बैठक कितने समय में एक बार अवश्य आयोजित होनी चाहिए?
4. क्या जिले के सभी सांसद और विधायक जिला नियोजन समिति में स्थाई आमंत्रित होते हैं?

12.9 सारांश

भारतीय लोकतंत्र की मजबूती का आधार सत्ता का विकेन्द्रीकरण है। भारतीय संविधान में 73वां और 74वां संविधान संशोधन सत्ता विकेन्द्रीकरण को वैधानिक मान्यता देते हैं। भारतीय संविधान का 73वां और 74वां संविधान संशोधन देश के आम व्यक्ति को शासन-सत्ता में भागीदारी करने का अवसर प्रदान करता है। आम व्यक्ति की भागीदारी से ही निचले स्तर पर कल्याणकारी योजनाओं के निर्माण एवं क्रियान्वयन का कार्य हो पाता है। पंचायतों और नगरों के विकास में आम जनता के सहयोग से ही जिले स्तर पर योजनाओं का निर्माण होता है। योजनाओं के निर्माण के लिए जिले स्तर पर एक जिला नियोजन समिति होती है। समिति की अपनी एक संरचना होती है, उसमें अध्यक्ष और उपाध्यक्ष सहित सदस्य होत हैं। समिति में सदस्यों का निर्वाचन होता है और उसकी बैठकें निश्चित अवधि में होती हैं। योजनाओं के निर्माण में जिला नियोजन समिति एक प्रक्रिया के तहत् योजनाओं का निर्माण करती है, जिसमें योजनाओं का खाका ग्राम स्तर से होकर क्षेत्र पंचायत होते हुए जिला स्तर पर जाता है। इसी प्रकार शहरों से योजनाओं का खाका नगर पंचायतों, नगर पालिकाओं से होते हुए नगर निगम तक जाता है और यहाँ पर ये एकत्र होकर जिला नियोजन समिति के पास जाता है। जिला नियोजन समिति योजनाओं को अंतिम रूप देती है और फिर से स्वीकृति के लिए राज्य सरकार के पास जाता है।

12.10 शब्दावली

कृत्यों का निर्वाहन- कार्यों को करना, निर्दिष्ट- उल्लिखित या निदेशित, समेकित- संयुक्त या संगठित या एकत्र, उपान्तर- संशोधन या परिवर्तन, अनुश्रवण- निगरानी या जांच,

12.11 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. 74वें संविधान संशोधन की धारा 243ZD(1), **2.** 1/5 सदस्यों को, **3.** तीन माह में कम से कम एक बार, **4.** हाँ

12.12 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. 74वां संविधान संशोधन अधिनियम।

12.13 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. 74वां संविधान संशोधन अधिनियम।

12.14 निबन्धात्मक प्रश्न

1. जिला नियोजन समिति की संरचना, निर्वाचन और समिति की बैठक के विषय में विस्तार से बताइये।

2. नियोजन की प्रक्रिया क्या है? जिला योजना समिति के कार्य बतलाइये।

इकाई- 13 पंचायतों में कार्य, कार्मिक और वित्त का हस्तान्तरण

इकाई की संरचना

13.0 प्रस्तावना
13.1 उद्देश्य
13.2 क्या है कार्य, कार्मिक और वित्त का हस्तान्तरण?
13.3 पंचायतों को प्रशासनिक, कार्यकारी एवं वित्तीय अधिकारों का हस्तान्तरण
13.3.1 ध्येय/मिशन
13.3.2 जिला पंचायत स्तर पर हस्तान्तरण
13.3.3 क्षेत्र पंचायत स्तर पर हस्तान्तरण
13.3.4 ग्राम पंचायत स्तर पर हस्तान्तरण
13.4 पंचायती राज प्रभारी मंत्रियों का प्रथम गोलमेज सम्मेलन
13.4.1 कार्यों का हस्तान्तरण
13.4.2 कार्मिकों का हस्तान्तरण
13.4.3 निधियों का हस्तान्तरण
13.5 सारांश
13.6 शब्दावली
13.7 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
13.8 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
13.9 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
13.10 निबन्धात्मक प्रश्न

13.0 प्रस्तावना

पंचायती राज संस्थाओं को स्थानीय विकास की मुख्य इकाई के रूप में स्थापित करने के लिए संविधान की 11वीं अनुसूची में पंचायती राज संस्थाओं को विशेष कार्य सौंपे गये हैं। पंचायत के तीनों स्तरों पर इन कार्यों से सम्बन्धित गतिविधियां, कार्मिक व वित्त के हस्तान्तरण की व्यवस्था भी संविधान में की गई है। पंचायती राज व्यवस्था को उसके मूल उद्देश्य के अनुरूप मजबूत व सक्षम बनाने के लिए केन्द्र व राज्य सरकार द्वारा उन्हें पूर्ण अधिकार व संसाधन मिलने चाहिए, इसका पहला कदम है- कार्य, कार्मिक व वित्त का पंचायतों को हस्तान्तरण। जब तक पंचायतों के पास कार्मिक व वित्त की व्यवस्था नहीं होगी, तब तक पंचायतें ग्रामीण विकास की योजनाओं को ना तो उचित रूप से बना पायेंगी ना ही उनका क्रियान्वयन कर पायेंगी। कुछ राज्यों में पंचायतों को कार्य, कार्मिक व वित्त के हस्तान्तरण की प्रक्रिया शुरू हुई है।

13.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- पंचायतों के कार्य, क्रमिक और वित्त के हस्तान्तरण की प्रक्रिया को समझ पायेंगे।
- पंचायतों को प्रशासनिक, कार्यकारी एवं वित्तीय अधिकारों के विषय में जान पायेंगे।
- पंचायती राज प्रभारी मंत्रियों के प्रथम गोलमेज सम्मेलन के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त कर पायेंगे।

13.2 क्या है कार्य, कार्मिक और वित्त का हस्तान्तरण?

पंचायतों को मजबूत व संसाधन युक्त बनाने के लिए हस्तान्तरण की प्रक्रिया बहुत ही आवश्यक है। पंचायती राज संस्थाओं को अधिकारों का हस्तान्तरण वास्तविक रूप में किया जाना अति आवश्यक है, क्यों कि ये संस्थाएं सशक्त एवं आत्मनिर्भर होकर स्थानीय स्वशासन की स्थापना कर सकेंगी और अपने अधिकरों का प्रयोग अपने दायित्वों के निर्वहन हेतु कर सकेंगी। यह इसलिए भी जरूरी है, ताकि पंचायती राज संस्थाएं अपने क्षेत्र के अनुसार सामाजिक न्याय एवं आर्थिक विकास की योजनाओं का निमार्ण कर उनका क्रियान्वयन भली-भाँति कर सकें। इससे हर स्तर की पंचायतों के दायित्वों एवं जिम्मेदारियों को सुनिश्चित करने में सहजता होगी। पंचायतों में कार्य, कार्मिक व वित्त के हस्तान्तरण को निम्न प्रकार से समझा जा सकता है-

1. **कार्यों का हस्तान्तरण-** इसका अर्थ है, हर स्तर की पंचायतों को संविधान की 11वीं अनुसूची के अर्न्तगत दिये हुए कार्यों का संचालन पंचायतों द्वारा किया जाना। हर स्तर, अपने-अपने स्तर पर कार्यों से सम्बन्धित जिम्मदारियों के लिए जवाब देह होगा।
2. **कार्मिक का हस्तान्तरण-** इसका अर्थ है कि हर स्तर पर दिये गये कार्यों से जुड़े आवश्यक अधिकारी/ कर्मचारी जनप्रतिनिधियों के प्रति जवाबदेह हो।
3. **वित्तीय हस्तान्तरण-** इसके अर्न्तगत हर स्तर की इकाई को उपलब्ध संसाधनों को आवश्यकतानुसार खर्च करने व अपने संसाधन स्वयं जुटाने के अधिकार हो। ग्राम विकास से जुड़े समस्त कार्यों से सम्बन्धित वित्तीय अधिकार पंचायतों के पास हो।

उत्तराखण्ड सरकार द्वारा पंचायतों को प्रशासनिक, कार्यकारी एवं वित्तीय अधिकारों के हस्तान्तरण हेतु पहल की व इस ओर शासनादेश- उत्तरांचल शासन पंचायती राज विभाग, शासनादेश संख्या 622/पं.ग्रा.अ.से.अनु./92 (25)/2003 देहरादून: दिनांक 29 अक्टूबर 2003, द्वारा पंचायती राज संस्थाओं के मजबूतीकरण का प्रयास किया।

13.3 पंचायतों को प्रशासनिक, कार्यकारी एवं वित्तीय अधिकारों का हस्तांतरण

भारतीय संविधान के 73वें संविधान संशोधन के द्वारा शासन की तीसरी कड़ी को सशक्त किया गया है। ग्रामीण क्षेत्र में स्वशासन स्थापित करने के उद्देश्य, सत्ता के साथ-साथ कार्य अधिकार, स्टाफ और वित्तीय संसाधन प्रयुक्त करने के महत्वपूर्ण विषय को पंचायती संस्थाओं में समन्वित करने का निर्णय हुआ है। विकास प्रशासन पूर्णतया लोकोन्मुखी

हो और प्रजातंत्र की न्यूनतम इकाई वास्तव में नियोजन, क्रियान्वयन और रेग्यूलेशन की प्रथम कड़ी रहे, यही इस निर्णय की आधारशिला है।

13.3.1 ध्येय/मिशन

उत्तरांचल शासन ने उक्त परिप्रेक्ष्य में 14 विषयों- क्रमशः पेयजल, ग्रामीण आवास, गरीबी उन्मूलन, प्राथमिक शिक्षा, प्रौढ़ और अनौपचारिक शिक्षा, पुस्तकालय, सांस्कृतिक क्रियाकलाप, परिवार कल्याण, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता कार्यक्रम, महिला एवं बाल विकास, समाज कल्याण, सार्वजनिक वितरण प्रणाली, लघु सिंचाई तथा कृषि (जलागम) के वित्तीय/कार्यकारी और कार्मिक आधार पर पूर्ण नियंत्रण, त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था को सौंपने का निर्णय लिया गया है। ग्राम पंचायत को उक्त कार्यों को सम्पादित करने एवं जनता के प्रति पूर्ण जबाबदेही बनाये रखने के लिए यह आवश्यक है कि विभागों से सम्बद्ध कर्मी पंचायत व्यवस्था के सक्षम स्तर के अधीन कार्यरत रहें। शासन की प्रशासनिक व्यवस्था के तहत इन 14 विभागों का, सभी विभागों के अनुरूप तकनीकी विषयों पर नियत्रंण एवं पर्यवेक्षण बना रहेगा। इस प्रकार जहाँ एक ओर गावों में रह रही जनता की आंकाक्षाएं पूर्ण करने में मदद मिलेगी, वहीं दूसरी ओर प्रशासनिक व्यवस्था की नीतिगत एकरूपता और तकनीकी बिन्दुओं पर परिपक्वता बनी रहेगी। विकेन्द्रीकरण और जनसहभागिता को प्रोत्साहन देने के लिए पूर्व में ही 14 में से 3 विभागों के कर्मचारियों को पंचायत के अधीन रखा गया है। शेष 11 विभागों के विकेन्द्रीकरण के सम्बन्ध में उपर्युक्त व्यवस्था प्रस्तावित है।

उपरोक्त के क्रम में शासन ने निम्नानुसार संकल्प लिया है- जिला पंचायत, क्षेत्र पंचायत और ग्राम पंचायत स्तर पर विकेन्द्रित अधिकार स्वतः प्रयुक्त किये जायेंगे। सम्बन्धित 11 विभाग अपने अधिकारों के संरक्षण के विषय के शासनादेश जारी करेंगे। प्रत्येक स्तर पर हस्तान्तरित अधिकारों- वित्तीय, प्रशासनिक एवं कार्यकारी की रूपरेखा दी जाती है, जिसके अनुसार प्रत्येक विभाग अपने निर्देश तैयार करेंगे।

13.3.2 जिला पंचायत स्तर पर हस्तान्तरण

वित्तीय अधिकारों के हस्तान्तरण के अन्तर्गत, पहला- तीनों स्तरों पर सम्बन्धित विषयों की जिला योजना, राज्य सेक्टर/केन्द्र पोषित एवं बाह्य सहायता प्राप्त योजनाओं का बजट नियंत्रण तथा आवंटित बजट का उपयोग एवं समीक्षा सुनिश्चित करना। दूसरा- उपर्युक्त विषय से सम्बन्धित नव निर्मित भवनों का निर्माण, संचालन एवं रख-रखाव। तीसरा- क्षेत्र पंचायतों/ग्राम पंचायतों में स्थानान्तरण/व्यय हेतु धनराशि सुनिश्चित कराना। चौथा- जिले स्तर पर जिला योजना की प्राविधानित धनराशि में अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित जनजाति हेतु धनराशि सुनिश्चित कराना।

प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत, पहला- जनपद स्तरीय समस्त अधिकारियों/कर्मचारियों पर प्रशासनिक नियंत्रण तथा उनके वार्षिक कार्यो का मूल्यांकन कराना। दूसरा- आकस्मिक अवकाश एवं भ्रमण कार्यक्रम तथा स्थानान्तरण नीति के अनुसार तृतीय व चतुर्थ श्रेणी कर्मचारियों का सक्षम अधिकारी द्वारा स्थानान्तरण अनुमोदन का अधिकार।

उपर्युक्त विषय से सम्बन्धित अधिकारी अपर मुख्य अधिशासी अधिकारी के रूप में जिला पंचायत के प्रति उत्तरदायी होंगे।

कार्य एवं दायित्व के अन्तर्गत, पहला- उपर्युक्त विषय से सम्बन्धित सभी कार्यक्रमों/योजनाओं की समीक्षा, अनुश्रवण एवं निरीक्षण करना। दूसरा- विभागीय योजनाओं से सम्बन्धित कार्यों का निष्पादन व रखरखाव सुनिश्चित करना तथा स्थानीय आश्यकतानुसार शासन को मांग प्रस्तुत करना। तीसरा- जिला स्तर पर सम्बन्धित विभागों की गठित समितियों की मीटिंग कराना एवं समीक्षा करना। चौथा- राष्ट्रीय कार्यक्रमों एवं राज्य सरकार द्वारा निर्धारित नीति एवं निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित कराना।

13.3.3 क्षेत्र पंचायत स्तर पर हस्तान्तरण

वित्तीय अधिकारों के हस्तान्तरण के अन्तर्गत, जिला स्तर से प्राप्त आवंटित धनराशि को निर्धारित मद में समयान्तगर्त व्यय कराना तथा लक्ष्यों की पूर्ति करना।

कार्य एवं दायित्व के अन्तर्गत, पहला- विभागीय योजनाओं की गुणवत्ता बनाये रखने के उद्देश्य से निरीक्षण एवं समीक्षा करना। दूसरा- जिला स्तर से प्राप्त निर्देशों/लक्ष्यों का अनुपालन सुनिश्चित कराना। तीसरा- क्षेत्र पंचायत स्तर पर गठित समितियों की बैठकें एवं समीक्षा कराना। चौथा- क्षेत्र पंचायत स्तर पर उक्त विभागों की परिसम्पत्तियों का नियंत्रण एवं रख-रखाव सुनिश्चित करना।

कार्मिक के अन्तर्गत, पहला-11विषयों से सम्बन्धित अधिकारियों/कर्मचारियों के वेतन आहरण की संस्तुति, आकस्मिक अवकाश, भ्रमण कार्यक्रम का अनुमोदन तथा वार्षिक मूल्यांकन करने का अधिकार। दूसरा- कार्यों का मूल्यांकन तथा स्थानान्तरण की संस्तुति करने का अधिकार।

13.3.4 ग्राम पंचायत स्तर पर हस्तान्तरण

वित्तीय अधिकारों के हस्तान्तरण के अन्तर्गत, पहला- ग्राम पंचायत स्तर पर होने वाले निर्माण कार्य हेतु विभागों से सीधे धन ग्राम निधि में स्थानान्तरित होना। दूसरा- विभागीय नये भवनों के निर्माण और संचालन समिति के माध्यम से कराना तथा विकास सुदृढ़ीकरण हेतु उपलब्ध कराये जाने वाले धन का व्यय करना। तीसरा- ग्राम पंचायत स्तर पर स्थित परिसम्पत्तियों का रख-रखाव करना।

कार्य एवं दायित्व के अन्तर्गत, पहला- ग्राम सभा की बैठक वर्ष में कम से कम दो बार आयोजित करना, जिसमें ग्राम सभा का बजट बनाकर प्रस्तुत करना। दूसरा- ग्राम पंचायत की बैठक का आयोजन प्रत्येक माह करना तथा ग्राम पंचायत स्तर पर गठित समितियों की बैठक आयोजित करना तथा समीक्षा करना। तीसरा- उपर्युक्त 11 विषयों से प्राप्त होने वाली धनराशि की कार्ययोजना तैयार करना और योजनावार तकनीकी अधिकारी द्वारा प्राकलन तैयार कराना और नयी योजना/भवन निर्माण आदि के लिए भूमि लाभार्थियों आदि का चयन करना। तदुपरान्त सक्षम अधिकारी से वित्तीय स्वीकृति प्राप्त करना और ग्राम पंचायतों के कार्यों का मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण सुनिश्चित कराना। चौथा- ग्राम स्तर पर राष्ट्रीय कार्यक्रमों एवं शासन की नीति से ग्रामवासियों को अवगत कराना तथा अपेक्षित सहयोग करते हुए अनुपालन सुनिश्चित कराना। पांचवा- ग्राम पंचायत स्तर पर अभिलेखों का रख-रखाव एवं अंकन ग्राम पंचायत सचिव/ग्राम पंचायत विकास अधिकारी द्वारा कराना। छठा- ग्राम पंचायत स्तर पर परिवार रजिस्टर एवं जन्म-मृत्यु रजिस्टर को व्यवस्थित रखना। सातवां- ग्राम पंचायत स्तर पर स्थित समस्त विभागीय परिसम्पत्तियां ग्राम पंचायत में

निहित होंगी। आठवां- ग्राम निधि का संचालन ग्राम प्रधान तथा ग्राम पंचायत सचिव (ग्राम पंचायत विकास अधिकारी) के संयुक्त हस्ताक्षर से किया जायेगा।

कार्मिक के अन्तर्गत, पहला- ग्राम पंचायत स्तर पर नियुक्त विभागीय कर्मचारी पर सामान्य नियंत्रण/उपस्थिति सत्यापन तथा वेतन भुगतान की संस्तुति करना। दूसरा- सम्बन्धित कर्मचारी के कार्यों के आधार पर वार्षिक प्रविष्टि हेतु ग्राम पंचायत स्तर की सम्बन्धित समिति की खुली बैठक में पारित प्रस्ताव के आधार पर संस्तुति देने का अधिकार। तीसरा- सम्बन्धित कर्मचारी को अवकाश, लघु दण्ड देने की संस्तुति का अधिकार। चौथा- ग्राम पंचायत स्तर पर कार्यरत समस्त 11 विषयों के कर्मचारियों की सेवा शर्तें पूर्ववत ही रहेंगी तथा वह विभाग के शासकीय कर्मचारी बने रहेंगे।

अतः अनुरोध है कि सम्बन्धित विभाग अपने विषय के अन्तर्गत शासनादेश जारी करते समय उपरोक्त निर्देशों का समावेश करने का कष्ट करें। (श्री राज्यपाल की ओर से मुख्य सचिव को)

13.4 पंचायती राज प्रभारी मंत्रियों का प्रथम गोलमेज सम्मेलन

पंचायती राज कार्य, कार्यकर्ता, वित्तीय का प्रभावी हस्तान्तरण और ग्राम सभा सशक्तिकरण हेतु संस्तुतियां- पंचायती राज के प्रभारी मंत्री और उनके प्रतिनिधि संघीय सहयोग की भावना को ध्यान में रखते हुए, जिसमें भारत के संविधान के भाग- IX(नौ) में निर्धारित पंचायती राज के प्रभावी कार्यान्वयन की जानकारी होना आवश्यक है और उससे सम्बद्ध प्रावधानों, जिनमें अनुच्छेद- 243, जैड डी (जिला योजना समितियां) विशेष रूप से शामिल है। केन्द्र और राज्यों द्वारा संयुक्त स्वीकृति के लिए कार्यवाही के निम्नलिखित मुद्दों की अपनी-अपनी सरकारों को सिफारिश करने के लिए सहमत हुए-

13.4.1 कार्यों का हस्तान्तरण

1. संविधान के अनुच्छेद- 243 जी में 'अंतरण' अर्थात् स्वशासी संस्थाओं के रूप में कार्य करने के लिए पंचायती राज संस्थाओं को पंचायती राज संस्थाओं के लिए अन्तरित विषयों, जिनमें 11वीं अनुसूची में दिए विषय और ऐसे विषय शामिल हैं, जिन्हें राज्य ने ऐसी शर्तों के अधीन कानून बनाकर विनिर्दिष्ट किया हो, इसके लिए अपने-अपने क्षेत्रों के लिए आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएं बनाने और अपने-अपने क्षेत्रों में आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के कार्यक्रम कार्यान्वित करने के दोहरे प्रयोजन के लिए अधिकार देने का प्रावधान है। इसलिए इसका मुख्य उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि पंचायती राज संस्था ऐसे कार्यों के सन्दर्भ में, जो उन्हें अंतरित किए जा सके हों, अन्य प्राधिकारों के लिए सिर्फ कार्यान्वयन एजेंसी के स्थान पर स्व-शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करें।
2. कार्य हस्तान्तरित करते समय समयबद्ध तरीके से राज्य के विधान में दिए गए सभी विषय शामिल किए जाने चाहिए। राज्य/संघ-राज्य क्षेत्र अपने-अपने अंतरण कार्यक्रम को प्राथमिकता दे सकते हैं, ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि ऐसे कार्यों, जिन्हें प्राथमिकता दी गई है, के सम्बन्ध में पंचायती राज संस्थाओं को स्वशासन की संस्थाओं के रूप में अधिकार देने में पूरा और प्रभावी हस्तान्तरण होगा।

3. इस दिशा में त्री-स्तरीय प्रणाली के उपयुक्त स्तर को इन गतिविधियों को सौंपने की दृष्टि से अन्तरित कार्यों से सम्बन्धित गतिविधियों को करना एक आवश्यक कदम हैं। जहाँ सम्भव हो, किसी भी विशेष गतिविधि के सन्दर्भ में स्तरों के बीच अतिव्याप्ति नहीं होनी चाहिए।
4. यह निर्धारित करते समय कि कोई विशिष्ट गतिविधि पंचायती राज प्रणाली के किस स्तर को सौंपी जाए, जहाँ तक सम्भव हो, अनुक्रम सिद्धान्त का अनिवार्य रूप से अनुपालन किया जाए। अनुक्रम सिद्धान्त में यह उल्लेख है कि यदि किसी गतिविधि को निचले स्तर पर शुरू किया जा सकता है तो उसे किसी उच्च स्तर पर ले जाने की बजाय उसी स्तर पर शुरू किया जाना चाहिए।
5. अन्तरित कार्यों से सम्बन्धित गतिविधियों के निर्धारण के आधार पर और अनुक्रम सिद्धान्त लागू करके राज्य/संघ क्षेत्र वित्तीय वर्ष 2004-2005 के भीतर इस कार्य को पूरा करने के उद्देश्य से समयबद्ध गतिविधि रूपरेखा की समीक्षा कर सकते हैं या शुरू कर सकते हैं।
6. पंचायती राज संस्थाओं को शक्तियों और कार्य के अंतरण सम्बन्धी कार्यबल की रिपोर्ट में ग्रामीण विकास मंत्रालय में जिस प्रकार गतिविधि रूपरेखा मॉडल बनाया गया है और गोलमेज सम्मेलन में प्रस्तुत किए गए तथ्य-पत्र में मौजूदा राज्यवार गतिविधि रूपरेखा के बारे में दी गई जानकारी के आधार पर राज्य सरकारें/संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासन अपनी-अपनी गतिविधि रूपरेखा तैयार करने के लिए गतिविधि रूपरेखा मॉडल बना सकते हैं।
7. संघ का पंचायती राज मंत्रालय राज्य सरकारों/संघ राज्य क्षेत्र प्रशासनों के अनुरोध पर निर्धारित समय-सीमा के भीतर गतिविधि रूपरेखा बनाने के लिए उन्हें तकनीकी सहायता एवं विशेषज्ञ भेज सकता है।
8. ऐसा उपाय करने की दृष्टि से कि अंतरित कार्य पुनः आंतरित न किए जा सकें, कार्यों का अन्तरण विधिक उपायों अथवा विकल्प के रूप में कार्यपालिका के आदेशों के माध्यम से अन्तरण के लिए कठोर वैधानिक रूपरेखा उपलब्ध करा कर किया जा सकता है।

13.4.2 कार्मिकों(कर्मचारियों) का हस्तान्तरण

1. पंचायती राज संस्थाओं को कर्मियों का अंतरण, अंतरित कार्यों से सम्बन्धित गतिविधियों की गतिविधि रूपरेखा के आधार पर किया जाना चाहिए।
2. यदि अंतरित गतिविधि की योजना बनाने अथवा उसे कार्यान्वित करने में निर्वाचित पंचायती राज संस्था की मदद करने के लिए राज्य सरकार के कर्मचारी की प्रतिनियुक्ति की आवश्यकता हो तो संबद्ध कर्मचारी बुनियादी तौर पर निर्वाचित प्राधिकारी के प्रति जिम्मेवारी और उनके अनुशासनिक निरीक्षण एवं नियंत्रण के तहत होने चाहिए।
3. पंचायती राज संस्थाओं को आंतरित कार्यों में विशेषज्ञता रखने वाले कर्मचारियों और प्रौद्योगिकी विदों (तकनीकी विशेषज्ञ) का संवर्ग बनाने के उद्देश्य से राज्य सरकारें/संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन इन अंतरित कार्यों के लिए राज्य सेवाओं में स्टॉफ की और भर्ती बंद करके, पंचायती राज प्रशासनिक एवं तकनीकी सेवा शुरू कर सकते हैं।

4. जिला पंचायतों में जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों के उत्तरोत्तर विलय के माध्यम से पंचायती राज विकास के लिए एक महत्वपूर्ण साधन के रूप में जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों की भूमिका पर पुनः विचार करना। उपयुक्त स्तर पर पंचायती राज संस्थाओं में निर्वाचित प्राधिकारियों की सम्पूर्ण जवाबदेही और अनुशासनात्मक नियंत्रण के तहत पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तरों के लिए जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों की तकनीकी विशेषज्ञता और अन्य सुविधाएं उपलब्ध होनी चाहिए।
5. पंचायती राज प्रणाली के तीनों स्तरों के सम्बन्ध में पुनः विचार की गई जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों की गतिविधियां, कार्यों, कर्मियों और निधियों के अंतरण की गतिविधि रूपरेखा पर आधारित होनी चाहिए, ताकि पंचायती राज संस्थाओं के तीनों स्तरों के पास जिला ग्रामीण विकास एजेंसियों के संसाधन, विशेषज्ञता, सुविधाएं और श्रमिक समान रूप से उपलब्ध हों।

13.4.3 निधियों का हस्तांतरण

1. पंचायतों का 'सुदृढ़ वित्तीय आधार' अनुच्छेद- 243-I द्वारा राज्यों पर लागू की गई संवैधानिक बाध्यता है। इस संवैधानिक बाध्यता के अनुपालन में राज्यों और केन्द्र को संघीय राजकोषीय की भावना के अनुरूप निर्वाचित स्थानीय निकायों की वित्तीय स्थिति सुदृढ़ करने के लिए मिलकर कार्य करना चाहिए।
2. इस दिशा में पंचायती राज प्रणाली के तीनों स्तरों को निधियों का अंतरण, कार्यों और कर्मियों के अंतरण के लिए गतिविधि रूपरेखा के आधार पर होना चाहिए ताकि निधियों के अंतरण को कार्यों और कर्मींयों के अंतरण के साथ मिलाते हुए पंचायती राज संस्थाओं की शक्तियों का प्रभावी अंतरण सुनिश्चित हो सके।
3. ऊपर वर्णित सिद्धान्तों के आधार पर राज्य सरकारें गतिविधि की रूपरेखा तैयार करने का प्रयास कर सकती हैं, जिसे यथाशीघ्र लागू किया जाए और हर हाल में इसे वित्त वर्ष 2005-06 के अंतर तक बना लिया जाए। इसमें निम्नलिखित घटक शामिल हो सकते हैं-
    - स्तर-वार और निम्न कर गतिविधि रूपरेखा पर आधारित अंतरण- (क) नियोजन, (ख) बजट (ग) निधियों का प्रावधान।
    - गतिविधि रूपरेखा के आधार पर प्रत्येक राज्य/केन्द्र सरकार के विभाग के बजट में पंचायती राज संस्था के घटक का समावेश।
    - राज्य/केन्द्र सरकार द्वारा पंचायतों को स्तर-वार क्रमिक रूप से शर्तमुक्त बड़ी राशि का प्रावधान।
    - गतिविधि रूपरेखा के आधार पर पंचायती राज संस्थाओं को योजना आयोग से स्तर-वार शर्तमुक्त अनुदान का प्रावधान।
    - पंचायती राज संस्था की गतिविधि रूपरेखा के आधार पर पूर्व वित्त आयोगों द्वारा अब तक आवंटित न किए गए अनुदानों, यदि कोई हो, का स्तर-वार आवंटन और 12वें तथा भावी वित्त आयोगों से स्तर-वार आवंटन की पूर्व निर्धारित पद्धति के आधार पर निर्धारित समय-सीमा के भीतर अनुदानों का आवंटन।

- प्रत्येक राज्य सरकार/संघ राज्य क्षेत्र प्रशासन द्वारा एक कार्यक्रम निर्धारित किया जाता है, जिसकी समय-सीमा के भीतर राज्य वित्त आयोगों को अपनी रिपोर्टें तैयार करनी चाहिए तथा जिसमें विधानमण्डल के प्रति की गई कार्यवाही रिपोर्ट और राज्य विधानमण्डल द्वारा समर्थित सिफारिशों/की गई कार्यवाही रिपोर्टों पर कार्यपालक द्वारा कार्य करने सम्बन्धी सिफारिशें शामिल हों।
- पंचायती राज संस्थाओं को अपने संसाधन जुटाने हेतु प्रोत्साहित करना, विशेषकर उन राजस्वों के विनियोजन के प्रावधान के माध्यम से, जो उन्होंने अपनी उद्देश्यों की पूर्ति के लिए जुटाए हैं। (अनुच्छेद- 243- एच),

अभ्यास प्रश्न-

1. संविधान की किस अनुसूची में पंचायती राज संस्थाओं को विशेष कार्य सौंपे गये हैं?
2. पंचायतों का 'सुदृढ़ वित्तीय आधार' संविधान के किस अनुच्छेद द्वारा राज्यों पर लागू की गई संवैधानिक बाध्यता है?

13.5 सारांश

भारत में लोकतंत्र में भागीदारी के लिए संवैधानिक संस्था के रूप में पंचायतें एक महत्वपूर्ण माध्यम हैं। पंचायतों के माध्यम से देश का एक आम नागरिक भी सत्ता में अपनी भागीदारी सुनिश्चित कर सकता है। पंचायतें लोगों की आवश्यकताओं और हितों के अनुरूप अपने कार्यों का संचालन कर सके, इसके लिए यह आवश्यक है कि पंचायतों को कार्य, क्रमिक और वित्त का हस्तान्तरण हो। इसके लिए संविधान की 11वीं अनुसूची में पंचायतों को विशेष कार्य सौंपे गये हैं। पंचायत के तीनों स्तरों पर इन कार्यों से सम्बन्धित गतिविधियां, कार्मिक व वित्त के हस्तान्तरण की व्यवस्था भी संविधान में की गई है। पंचायती राज व्यवस्था को उसके प्रमुख उद्देश्य के अनुरूप मजबूत व सक्षम बनाने के लिए केन्द्र व राज्य सरकारों द्वारा उन्हें पूर्ण अधिकार और संसाधन मिलने चाहिए। जब तक पंचायतों के पास कार्मिक(कर्मचारी) और वित्त की व्यवस्था नहीं होगी, तब तक पंचायतें ना तो ग्रामीण विकास की योजनाओं को बना पायेंगी ना ही उनका क्रियान्वयन कर पायेंगी।

13.6 शब्दावली

समन्वित- मिलाना या एकीकृत करना, लोकोन्मुखी- लोगों के विकास के लिए, कर्मी- कर्मचारी, आकांक्षाएं- इच्छाएं, प्रयुक्त- उपयोग, प्राविधानिक- स्वीकृत या जो व्यवस्था की गयी है, मात्राकृत- स्वीकृत, प्रतिनिधायन- सौंपना या देना, अंकन- चिन्हित करना या बताना, ग्रामनिधि- गांव की राशि या धन, अंतरण- स्थानान्तरण, आंतरित- हस्तांतरित, संवर्ग- ठाँचा, प्राधिकारी- जिसके पास निर्णय लेने का अधिकार हो, अधिव्याप्ति- बढ़ना, विनिर्दिष्ट- विशेष रूप से निर्देशित किया हुआ, उत्तरोत्तर- आगे बढ़ते रहना

13.7 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. 11वीं अनुसूची, **2.** अनुच्छेद 243-I

13.8 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. पंचायती राज के प्रभारी मंत्रियों के सात गोलमेज सम्मेलनों के प्रस्तावों का संकलन, प्रिया संस्था 2005,
2. उत्तरांचल शासन पंचायतीराज विभाग, शा. सं. संख्या 62/पं.ग्रा.अ.से.अनु./92(25)/2003,
3. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।
4. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।

13.9 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।

13.10 निबन्धात्मक प्रश्न

1. पंचायतों को प्रशासनिक, कार्यकारी एवं वित्तीय अधिकारों का हस्तांतरण की प्रक्रिया को समझाइये।
2. पंचायती राज प्रभारी मंत्रियों का प्रथम गोलमेज सम्मेलन की क्या संस्तुतिया हैं? स्पष्ट करें।

इकाई- 14 पंचायतों में दस्तावेजीकरण

इकाई की संरचना

14.0 प्रस्तावना
14.1 उद्देश्य
14.2 दस्तावजों की आवश्यकता
14.3 दस्तावेजों के प्रकार
14.4 दस्तावेजों का रखरखाव
14.5 सारांश
14.6 शब्दावली
14.7 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
14.8 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
14.9 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
14.10 निबन्धात्मक प्रश्न

14.0 प्रस्तावना

किसी भी संस्था अथवा संगठन में दस्तावेजीकरण का बहुत बड़ा महत्व होता है। यह केवल कार्यों के संचालन हेतु ही जरूरी नहीं हैं, अपितु संस्था या संगठन में पारदर्शिता व सुशासन बनाये रखने की पहली शर्त है। नियमों के अनुसार किया गया दस्तावेजीकरण सुशासन की पहचान भी है। पंचायतों में विभिन्न प्रकार के कार्यों के संचालन व उनसे सम्बन्धित महत्वपूर्ण निर्णयों, आय-व्यय आदि का दस्तावेजीकरण करने हेतु कई प्रकार के रजिस्टरों, फाइलों, पत्रावलियों, पंजीकाओं का रखरखाव करना होता है। ये पंचायत के अभिलेख कहलाते हैं। अभिलेखों के सुव्यवस्थित रखरखाव का अपना एक महत्व है। पंचायतों से अपेक्षा की जाती है कि वह अपने कार्यों से सम्बन्धित समस्त अभिलेखों, फाइलों व कागजात का रखरखाव करेंगी। इनकी जानकारी प्रत्येक पंचायत अध्यक्ष के साथ-साथ पंचायतों के सदस्यों को भी को होनी चाहिये ताकि वे न केवल अपना काम प्रभावी रूप से कर सकें वरन् उन्हें किसी परेशानी का भी सामना न करना पड़े। यह कागजात कई तरह के होते हैं जैसे, रजिस्टर, खाते व फाइलें।

14.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- पंचायतों में प्रयोग होने वाले दस्तावेजों के प्रकारों के सम्बन्ध में जान पायेंगे।
- ग्राम पंचायत द्वारा रखे जाने वाले दस्तावेजों और दस्तावेजों के रखरखाव के माध्यम से दस्तावेजीकरण के महत्व और उसकी आवश्यकता को समझ पायेंगे।

14.2 दस्तावजों की आवश्यकता

सर्वप्रथम यह जानना जरूरी है कि किसी भी संगठन में दस्तावेजों को रखने की क्या आवश्यकता है तथा इनका महत्व क्या है? सरल शब्दों में- दस्तावेज किसी संगठन या संस्था का आयना होते हैं, जो उसके बारे में विस्तृत जानकारी देते हैं। किसी भी संगठन की गतिविधियों में निरन्तरता एवं पारदर्शिता बनाये रखने, उचित व अनुचित कार्य का उत्तरदायित्व निर्धारण करने हेतु दस्तावेजों के रखरखाव को आवश्यक माना गया है। दस्तावेजों के द्वारा ही किसी संगठन की कार्यप्रणाली, उसके कार्यों व उत्तरदायित्वों का स्तर व संगठन के संचालन के तौर-तरीकों की जानकारी प्राप्त होती है। दस्तावेजीकरण संगठन की सम्पत्तियों के स्वामित्व निर्धारण सम्बन्धी विवाद का निर्णय कराने, नियन्त्रण प्रणालियों के नियन्त्रण में सहायता प्रदान करने व निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार कार्य सम्पन्न करने में मददगार साबित होता हैं। इसके अतिरिक्त धन के व्यय का आडिट(हिसाब-किताब की जांच) कराने, लक्ष्य के अनुसार संगठन में प्रगति लाने व घटनाओं को घटनाक्रम के अनुसार अभिलिखित करने हेतु दस्तावेज आवश्यक हैं। अगर किसी भी संस्था में दस्तावेजों का अभाव है या उनका रखरखाव उचित प्रकार से नहीं किया जा रहा है तो उसमें अव्यवस्था व अनियमितता होने की सम्भावना से इन्कार नहीं किया जा सकता। अतः संस्था के उचित व सफल संचालन के लिए दस्तावेजीकरण एक महत्वपूर्ण पहलू है। पंचायती राज संस्थाएं संवैधानिक संस्थाएं हैं। अतः इन संस्थाओं में उचित दस्तावेजीकरण पंचायती राज व्यवस्था व स्थानीय स्वशासन की सफलता के लिए अति आवश्यक है।

14.3 दस्तावेजों के प्रकार

पंचायत द्वारा रखे जाने वाले दस्तावेजों का विवरण इस प्रकार है -

1. **एजेण्डा रजिस्टर (प्रस्ताव पंजिका)-** हर स्तर की पंचायत में एजेण्डा रजिस्टर होना आवश्यक है। इस रजिस्टर में पंचायत की बैठक में क्या विषय लिये गये यानि पंचायत का एजेन्डा क्या था उसे लिखा जायेगा। पंचायत की बैठक का उद्देश्य, तिथि, स्थान एवं विषय का उल्लेख किया जाता है एवं पंचायत के सभी सदस्यों को लिखित सूचना इसी के आधार पर दी जाती है। सदस्य एजेण्डा रजिस्टर पर अपने हस्ताक्षर करके सूचना प्राप्त होने की स्वीकृति देता है।
2. **कार्यवाही रजिस्टर-** यह प्रत्येक स्तर की पंचायत का बहुत ही महत्वपूर्ण दस्तावेज है। पंचायतें अपनी बैठकों और कार्यवाही का विवरण इस रजिस्टर में लिखते हैं। जिस पर पंचायत प्रमुख एवं उपस्थित सदस्य अपने हस्ताक्षर करते हैं। इस रजिस्टर में पंचायत में होने वाली समस्त बैठकों व उनमें लिए गये निर्णयों का रिकार्ड होता है। इसकी एक कापी सहायक विकास अधिकारी (पंचायत) को एक हफ्ते के अन्दर भेजनी होती है। पंचायत की 6 समितियों तथा ग्राम सभा का भी पृथक कार्यवाही रजिस्टर रखा जाता है।
3. **रसीद बही-** इस बही में पंचायत को प्राप्त समस्त धनराशि का अंकन तिथिवार होता है। जिससे धनराशि प्राप्त होती है, उसे रसीद की मूलप्रति दी जाती है।
4. **कोष बही-** इसमें पंचायत को समस्त स्रोतों से प्राप्त धनराशि का अंकन किया जाता है तथा व्यय की गई धनराशि का दैनिक हिसाब लिखा जाता है।

5. **निधि खाता**- हर स्तर की पंचायतों का निधि खाता होता है। ग्राम पंचायत स्तर पर ग्राम निधि, क्षेत्र पंचायत स्तर पर क्षेत्र निधि व जिला पंचायत स्तर पर जिला निधि होती है। जब पंचायत के पास किसी भी स्त्रोत से धन आता है, उसे बैंक में निधि खाते में जमा किया जाता है।
6. **खाता बही रजिस्टर-** इसमें निधि के खाते में बची हुयी धनराशि को मदवार नियमित रूप से लिखा जाता है, ताकि हिसाब मिलाने में सुविधा हो।
7. **भन्डार(स्टॉक) बुक**- इस रजिस्टर में पंचायतों के औजार, मशीन, खम्बे, सीढ़ी, चिमनी से लेकर डाक टिकट जैसी सभी सामग्री को अलग-अलग पेज पर लिखा जाता है। हर निकाली, बेची या भेजी हुई वस्तु का पूरा ब्यौरा दिया जाता है।
8. **सार्वजनिक निर्माण कार्य रजिस्टर**- जैसा कि नाम से ही स्पष्ट है, इसमें पंचायतों द्वारा कराये जाने वाले समस्त निर्माण कार्य का विवरण होता है। प्रत्येक योजना की प्रारम्भ की तिथि, उसकी माप, लागत तथा समय-समय पर किये गये भुगतान का विवरण होता है।
9. **बाउचर गार्ड फाइल**- बाउचर यानि रसीद। इस फाइल में पंचायतों द्वारा किये गये खर्चों की रसीदें हर साल के लिये अलग-अलग रखी जाती हैं। हर रसीद पर नम्बर डालकर कोष बही तथा बाउचर रजिस्टर की संख्या भी लिखी जाती है।
10. **मजदूरी रजिस्टर-** इस रजिस्टर में पंचायतों में किये जाने वाले कामों पर लगे श्रमिकों का पंजीकरण, उनकी दैनिक उपस्थिति व भुगतान का विवरण अंकित किया जाता है।
11. **करदाताओं की सूची-** हर स्तर की पंचायत को अपने कर व शुल्क के अधिकार मिले हैं। इन करों को 'कर निर्धारण रजिस्टर' में अंकित करके कर निर्धारण अधिकारी के समक्ष स्वीकृति हेतु प्रेषित किया जाता है।
12. **मांग एवं वसूली रजिस्टर-** कर निर्धारण के पश्चात कर को मांग एवं वसूली रजिस्टर में अंकित किया जाता है।
13. **कार्यपूर्ति प्रमाण-पत्र**- पंचायतों द्वारा किसी भी निर्माण कार्य की समाप्ति पर कार्यपूर्ति प्रमाणपत्र दिया जाता है।
14. **वार्षिक बजट (आय-व्यय का अनुमान)**- प्रत्येक पंचायत का एक वित्तीय वर्ष होता है, जो 1 अप्रैल से 31 मार्च तक माना जाता है। हर पंचायत को एक वित्तीय वर्ष के लिये अपनी आमदनी और खर्चे का अनुमान तैयार करना होगा और इसे ग्राम सभा की खरीफ की बैठक में रखा जायेगा। इस रजिस्टर में प्रत्येक ग्राम पंचायत आगामी ठीक 1 अप्रैल से होने वाले वित्तीय वर्ष के लिये प्रारूप- ग में अपने आय व व्यय का वार्षिक प्राकलन (बजट) तैयार करेगी और उसे ग्राम सभा की खरीफ बैठक में अनुमोदन हेतु रखेगी।
15. **निरीक्षण रजिस्टर-** ग्राम पंचायत, एक निरिक्षण रजिस्टर भी रखेगी, जिसमें निरीक्षण करने वाले अधिकारी के सुझाव लिखे जायेंगे और दूसरी तरफ ग्राम पंचायत ने उसका परिपालन किस तरह किया? उसका संक्षिप्त विवरण लिखा जायेगा।

ग्राम पंचायत स्तर पर उपरोक्त दस्तावेजों के अतिरिक्त निम्न दस्तावेजों का भी रखरखाव किया जाना होता है-

- **परिवार विषयक दस्तावेज-** इसमें परिवार रजिस्टर (रूप पत्र- क), जन्म मृत्यु का रजिस्टर (रूप पत्र- घ), जन्म की सूचना देने की रसीद (रूप पत्रमृत्यु की सूचना देने की रसीद (रूप पत्र- 26 क) विवाह दर्ज करने का रजिस्टर (रूप पत्र- 36) तथा विवाह प्रमाण पत्र (रूप पत्र- 37) आदि आते हैं।
- **वित्तीय विषयक दस्तावेज-** इसमें जमानत रजिस्टर (रूप पत्र-2 एक), जुर्माने का रजिस्टर (रूप पत्र-5), पास बुक (रूप पत्र-12), ग्राम पंचायत के कर्मचारियों का वेतन का ब्यौरेवार बिल रजिस्टर (रूप पत्र-16), धरोहर का रजिस्टर (रूप पत्र-19) और आन्तरिक सम्प्रेक्षण रजिस्टर आते हैं।
- **कार्यवाही विषयक दस्तावेज-** इसमें वार्षिक रिपोर्ट रजिस्टर (रूप पत्र-1), दीवानी वाद की डिग्री जिसका निर्णय पंचायत द्वारा हुआ हो (रूप पत्र- 25), नोटिस रजिस्टर (रूप पत्र-16), लाइसेन्स का फार्म (रूप पत्र-29) तथा आदेश सूची (आर्डर सीट) (रूप पत्र-39) आते हैं।
- **सम्पत्ति विषयक दस्तावेज-** इसमें अचल सम्पत्ति का रजिस्टर (रूप पत्र-13), भूमि को पट्टे पर लेने अथवा मोल लेने के लिए प्रार्थना पत्र रजिस्टर (रूप पत्र-16), भूमि प्राप्त करने का प्रार्थना-पत्र रजिस्टर (रूप पत्र-40) और सृजित परिसम्पत्तियों का रजिस्टर आते हैं।

14.4 दस्तावेजों का रखरखाव

हर स्तर की पंचायत के अभिलेख उसके प्रमुखों की अभिरक्षा (सुरक्षा) में रखे जायेंगे। सभी अभिलेखों को समय से पूर्ण करके नवीनीकरण (अपडेट) रखना आवश्यक है। अभिलेखों में अंक हिन्दी में लिखे जायेंगे, पृष्ठों को संख्याकित किया जाना चाहिये। लेखों में शुद्धि तथा परिवर्तन स्वच्छता से लाल स्याही से करना तथा इनको प्रमाणित करना आवश्यक है। पंचायतों के अभिलेखों का सम्प्रेषण मुख्य लेखा परीक्षा अधिकारी, सहकारी समितियां एवं पंचायतें उत्तराखण्ड, देहरादून एवं उनके अधीनस्थ अधिकारियों द्वारा किया जायेगा। पंचायत प्रमुखों का यह दायित्व होगा कि वह सम्प्रेषण हेतु व्यय के समस्त वाउचर तथा अभिलेख सम्प्रेषण दल को उपलब्ध करायें। सभी भण्डारों, सार्वजनिक कार्यों के सामानों, औजारों तथा यन्त्रों के लिये स्टाक बुक रखी जायेगी। इसकी सभी प्रविष्टियों को पंचायत प्रमुखों व मनोनीत सदस्य द्वारा किया जायेगा और सत्यापित तथ्यों को अभिलिखित किया जायेगा। वाउचर प्रत्येक वर्ष के लिये क्रम से संख्याकित किये जायेंगे और पंचायत के कार्यालय में गार्ड फाईल में रखे जायेंगे। यह वाउचर पत्रावलियों में नहीं रखे जायेंगे। पंचायत के अभिलेखों की नकल सचिव द्वारा प्रार्थना-पत्र से प्राप्त होने वाले दिन या तीन दिन के भीतर दी जायेगी, जिस हेतु शुल्क देय होगा। इस फीस को निधि में जमा किया जायेगा।

अभ्यास प्रश्न-

1. किसी संस्था या संगठन में दस्तावेजों की आवश्यकता क्यों होती है?
2. परिवार विषयक दस्तावेज कितने प्रकार का होता है?
3. क्या जमानत रजिस्टर वित्तीय विषयक दस्तावेज के अन्तर्गत आता है?
4. क्या अचल संपत्ति का रजिस्टर संपत्ति विषयक दस्तावेज है?

5. कार्यवाही विषयक दस्तावेज कितने प्रकार का होता है?

14.5 सारांश

किसी भी सरकारी या गैर-सरकरी संस्था या संगठन में दस्तावेत और उनका रखरखाव एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया है। दस्तावेजों के आधार पर ही हम किसी संस्था या संगठन के सम्बन्ध में विस्तृत जानकारी प्राप्त कर सकते हैं। दस्तावेज ही संस्था में पारदर्शिता लाने के उचित माध्यम हैं। कोई भी संस्था या संगठन अंतत: लोक हित से जुड़े कार्यों को करते हैं और कार्य निर्माण की योजना भी बनाते हैं। पंचायतें भी इन्हीं सब कार्यों को आम जनता के सहयोग और समर्थन से करती है। पंचायत स्तर पर योजनाओं के निर्माण की पूरी जिम्मेदारी पंचायत प्रतिनिधियों और पंचायत अधिकारियों की होती है। इन योजनाओं पर जनता का धन लगा होता है और योजनाएं भी जनता के लिए ही होती हैं। इसलिए इन योजनाओं के निर्माण की प्रक्रिया और उस निर्माण-कार्य पर लगने वाले धन का व्योरा दस्तावेजों के रूप में पंचायतों में रखा जाता है। पंचायतों के आय-व्यय और विभागों सहित सब का लेखा-जोखा दस्तावेजीकरण कर, सुरक्षित रखा जाता है। इसलिए पंचायतों में दस्तावेज और उनका रख-रखाव एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया है।

14.6 शब्दावली

संख्यांकित- क्रमांक में या संख्या में, मोल- कीमत या भाव, दस्तावेजीकरण- प्रलेखन या किसी संस्था या संगठन सामग्री जो जानकारी या प्रमाण के तौर में लिखित रूप में मौजूद है, पारदर्शिता- स्पष्टता, निधि- धन या राशि, अंकन- दर्शाना या लिखित रूप में

14.7 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. दस्तावेज किसी भी संस्था या संगठन के सम्बन्ध में विस्तृत जानकारी देते हैं, **2.** जिस कारण दस्तावेजों की आवश्यकता होती है, **3.** 6 प्रकार के, **4.** हाँ, **5.** हाँ, **6.** 5 प्रकार के

14.8 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।
3. पंचायत वार्ता, सहभागी शिक्षण केन्द्र, लखनऊ।

14.9 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।

14.10 निबन्धात्मक प्रश्न

1. पंचायतों में दस्तावेजों की आवश्यकता को स्पष्ट करते हुए दस्तावेजों के रख-रखाव की व्यवस्था को बताएं।

इकाई- 15 पंचायतों के बीच आपसी समन्वय तथा सरकारी विभागों के साथ तालमेल

इकाई की संरचना

15.0 प्रस्तावना
15.1 उद्देश्य
15.2 त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था में आपसी समन्वय का महत्व
15.3 तीनों स्तर की पंचायतों के बीच आपसी समन्वय
    15.3.1 ग्राम पंचायत और क्षेत्र पंचायत के बीच में समन्वय
    15.3.2 क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत के बीच समन्वय
15.4 पंचायतों का विभागों के साथ तालमेल
15.5 पंचायतों से जुड़े विभाग और उनके कार्य
15.6 सारांश
15.7 शब्दावली
15.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
15.9 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
15.10 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
15.11 निबन्धात्मक प्रश्न

15.0 प्रस्तावना

महात्मा गांधी जी ने ग्राम स्वराज की कल्पना की थी। वे चाहते थे कि भारत सात लाख ग्राम गणराज्यों का महा संघ बने। गांधी जी के इसी स्वप्न को पूरा करने के लिए सन् 1993 में विकेन्द्रीकृत विकास की अवधारणा के तहत त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था लागू की गई। प्रजातंत्र को जन-जन तक पहुँचाने के लिए यह एक महत्वपूर्ण पहल थी। इस त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था द्वारा यह कोशिश की गई है कि अब सत्ता कुछ प्रभावशाली लोगों तक सीमित न रह कर प्रत्येक ग्रामवासी की इसमें भागीदारी हो।

जैसा कि पिछले अध्यायों में आप जान चुके हैं कि त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था में ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, विकास खण्ड स्तर पर क्षेत्र पंचायत व जिला स्तर पर जिला पंचायत की स्थापना की गई है। इन तीनों स्तर के पंचायत प्रतिनिधियों को जनता चुनती है। यद्यपि संविधान में तीनों स्तर की पंचायतों का अपना-अपना कार्यक्षेत्र है व दायित्वों का उल्लेख है। लेकिन त्रिस्तरीय पंचायत राज व्यवस्था सुदृढ़ हो और सुचारु रूप से कार्य कर सके, इसके लिए आवश्यक है कि तीनों स्तर पंचायतों के अन्तर सम्बन्ध मजबूत हों और वे एक-दूसरे के सामंजस्य व तालमेल से कार्य करें। सुशासन के लिए यह आवश्यक है कि ग्राम पंचायतें क्षेत्र पंचायतों व जिला पंचायत के प्रति जवाबदेह हो। इसी के साथ पंचायतों को अपने विभिन्न कार्यों के संचालन हेतु विभिन्न सरकारी विभागों के साथ तालमेल व सामजस्य की आवश्यकता होती है।

15.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- पंचायतों के तीनों स्तरों पर आपसी सामन्जस्य के महत्व को समझ पायेंगे।
- पंचायतों का विभागों के साथ किस प्रकार का सम्बन्ध है, इस विषय में जान पायेंगे।
- पंचायतों से जुड़े विभागों, कार्यों व अधिकारों के विषय में जान पायेंगे।

15.2 त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था में आपसी समन्वय का महत्व

यद्यपि तीनों स्तर पर पंचायतों का अपना कार्यक्षेत्र है, अपने-अपने दायित्व हैं व उन दायित्वों को पूरा करने के लिए संविधान द्वारा अधिकार भी प्रदत्त हैं, लेकिन कहीं न कहीं ये तीनों स्तर एक-दूसरे से जुड़े हैं। इन तीनों स्तर की पंचायतों का आधार ग्राम ही है। जो भी कार्य तीनों स्तर की पंचायतें अपने अधिकार व कार्यक्षेत्र के अन्तर्गत कर रही हैं उनका वास्तविक लाभार्थी ग्राम व ग्रामवासी हैं। अतः तीनों स्तर की पंचायतें गावों के विकास के लिए ही किसी न किसी रूप में कार्य कर रही हैं।

पचायती राज व स्थानीय स्वशासन की सफलता तभी है जब प्रशासन के प्रत्येक स्तर ग्राम, ब्लॉक व जिला के मध्य सघन एवं क्रियात्मक सम्बन्ध स्थापित हों एवं शासन तथा पंचायतें एक-दूसरे के साथ मिलजुल कर विकास कार्यों के माध्यम से विकास की प्रक्रिया को आगे बढाएं। आपसी सामंजसय व तालमेल से कार्य करने का सबसे बड़ा लाभ यह रहेगा कि कार्यों में दोहराव नहीं होगा व संसाधनों का भी बेहतर व उचित उपयोग भी होगा।

15.3 तीनों स्तर की पंचायतों के बीच आपसी समन्वय

तीनों स्तर की पंचायतों के बीच आपसी समन्वय को हम निम्न रूपों में देख सकते हैं-

15.3.1 ग्राम पंचायत और क्षेत्र पंचायत के बीच में समन्वय

ग्राम पंचायतों के सभी प्रधान, क्षेत्र पंचायत की बैठकों में भागीदारी करते हैं। इन्हीं बैठकों के माध्यम से ग्राम पंचायतें अपनी पंचायतों की समस्याओं व आवश्यकताओं पर चर्चा करते हैं। क्षेत्र की सभी ग्राम पंचायतें अपने-अपने पंचायत की योजना को क्षेत्र पंचायत के पास भेजती हैं। क्षेत्र पंचायत विकास खण्ड की सभी ग्राम पंचायतों की विकास योजनाओं को मिलाकर विकास खण्ड के लिए हर साल एक विकास योजना तैयार करती है। इस हेतु क्षेत्र पंचायत के प्रतिनिधियों को ग्राम पंचायतों से तालमेल रखना अति आवश्यक है।

15.3.2 क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत के बीच में समन्वय

क्षेत्र पंचायत के प्रमुख अपने जिले की जिला पंचायत के भी सदस्य होते हैं। क्षेत्र पंचायत, ग्राम पंचायत की वार्षिक योजनाओं के आधार पर क्षेत्र के लिए विकास योजनाएं बनाती हैं जो वे अपने-अपने क्षेत्र की जिला पंचायत को भेजती हैं। जिला पंचायत सभी क्षेत्र पंचायतों की विकास योजनाओं को समेकित करके जिले के लिए प्रत्येक साल एक विकास योजना तैयार करती है। जिला पंचायत की नियोजन एवं विकास समिति मुख्य विकास अधिकारी तथा

दूसरी समितियों की मदद से यह योजना तैयार करती है और उसे जिला पंचायत को प्रस्तुत करती है। जिला पंचायत इस योजना पर विचार कर उसमें बदलाव या बिना बदलाव के पास करती है। जिले के स्तर पर ग्रामीण क्षेत्रों की विकास योजना तभी सही तरीके से बन पायेगी, जब जिले के अन्तर्गत क्षेत्र पंचायतों से योजनाएं बनकर जिला पंचायत कें पास सही समय पर आये।

15.4 पंचायतों का विभागों के साथ तालमेल

सन् 1947 में जब देश आजाद होने के साथ सन् 1950 में भारतीय संविधान को लागू किया गया। जिसके अनुसार गणतन्त्र की मान्यताओं को मजबूती प्रदान करने के लिए विभिन्न स्तरों पर सरकारों की स्थापना की गई और इन सरकारों के कार्यों के सम्पादन हेतु विभिन्न विभागों की स्थापना हुई। विभिन्न स्तरों पर स्थापित इन सरकारों का मुख्य कार्य विभिन्न विभागों के सहयोग से नागरिकों के संविधान द्वारा प्रदत्त मूल अधिकारों की रक्षा करना तथा जनता के सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, नैतिक और राजनैतिक विकास हेतु कार्य करना है।

संविधान में सरकार की परिभाषा देते हुए उसके कामों को स्पष्ट किया गया है कि एक संस्था को सरकार तभी माना जा सकता है जब उसके पास विधायी, न्यायिक व प्रशासनिक कार्य करने के लिए आवश्यक अधिकार तथा शक्तियां हों। विधायी कार्यों का अर्थ है, नियम व कानून बनाना (संसद और विधान सभा)। न्यायिक कार्यों का मतलब है, संविधान के अन्तर्गत बनाये गये नियमों व कानूनों का उल्लंघन या अवहेलना करने पर सही गलत का फैसला देना व दण्ड देना (सर्वोच्च न्यायालन, उच्च न्यायालय व जिला न्यायालयों द्वारा) तथा प्रशासनिक कार्यों का अर्थ है, बनाये गये नियमों व कानूनों के अनुरूप प्रशासन तथा व्यवस्था बनाना व विभिन्न नीतिगत निर्णयों को प्रभावी ढंग से लागू करना।

73वें संविधान में यह स्पष्ट कहा गया है कि 'पंचायतें गांव के स्तर पर सरकार हैं।' लेकिन पंचायतों के पास कानून बनाने का अधिकार नहीं है, परन्तु स्थानीय स्तर पर पंचायतों को प्रशासनिक अधिकार व दायित्व ही सौंपें गये हैं। जिसके अनुसार पंचायतों से यह अपेक्षा की गई है कि वे सरकार द्वारा विकास की विभिन्न योजनाओं को स्थानीय स्तर पर लागू करने में सरकार का सहयोग करेंगे। जिला, ब्लॉक व ग्राम स्तर पर विभिन्न विकासीय कार्यक्रमों के संचालन हेतु विभिन्न विकासीय विभाग कार्यरत हैं। ग्रामीण विकास से जुड़े हर विभाग का सम्बन्ध तीनों स्तर की पंचायतों के साथ होता है। ग्राम पंचायत स्तर पर पंचायत को ग्राम स्तरीय व ब्लाक स्तरीय अधिकारियों के सहयोग से योजनाओं का क्रियान्वयन करना होता है। इसी तरह ब्लॉक (क्षेत्र पंचायत) व जिला स्तर पर क्षेत्र पंचायत व जिला पंचायत को ब्लाक व जिला स्तर के अधिकारियों के साथ मिलकर ग्रामीण विकास की प्रक्रिया को बढ़ाया जाता है। वास्तव में विभागीय अधिकारी व कर्मचारी पंचायतों को कार्यों के संचालन व योजनाओं के क्रियान्वयन में तकनीकी सहायता देने के लिए हैं। ये विभाग पंचायतों को अपने कार्यों व भूमिकाओं का भली-भाँति निर्वाह करने में एक सुगमकर्ता की भूमिका में हैं। पंचायत प्रतिनिधियों व हर स्तर के विकासीय अधिकारियों के बीच जितना अधिक तालमेल व सामंजस्य होगा, ग्राम विकास के कार्यों के संचालन में उतनी ही सहजता होगी। इन विभागों द्वारा संचालित विभिन्न विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में पंचायती राज संस्थाओं व विभागों की भूमिका महत्वपूर्ण है।

यह तभी सम्भव हो सकता है जब विकासीय विभाग व पंचायत की इकाईयों के बीच आपसी तालमेल व सामंजस्य ठीक प्रकार से हों।

15.5 पंचायतों से जुड़े विभाग और उनके कार्य

पंचायतों से जुड़े विभागों के कार्यों एवं उनके उत्तरदायित्वों को समझने का प्रयास करते हैं-

1. **कृषि विभाग-** कृषि विभाग द्वारा खेती को बढावा देना, बंजर भूमि में सुधार करना तथा चारागाहों का विकास करना शामिल है। ग्राम पंचायत स्तर पर किसान सहायक और क्षेत्र पंचायत स्तर पर सहायक विकास अधिकारी और जिला स्तर पर मुख्य जिला कृषि अधिकारी इनके प्रमुख होते हैं।
2. **शिक्षा विभाग-** इस विभाग द्वारा गांव में शिक्षा कार्यक्रम चलाना एवं शिक्षा के प्रति चेतना जगाना है। ग्राम पंचायत स्तर पर प्राथमिक विद्यालय तथा उच्च प्राथमिक विद्यालय के प्रधानाध्यापक तथा समस्त शिक्षक, क्षेत्र पंचायत स्तर पर सहायक शिक्षा अधिकारी और जिला स्तर पर जिला शिक्षा अधिकारी इस विभाग के प्रमुख होते हैं।
3. **चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण-** इस विभाग का कार्य हैं, सफाई को बढावा देना, महामारी की रोकथाम करना, टीकाकरण, जन्म-मृत्यु का रजिस्ट्रेशन कराना है। ग्राम पंचायत स्तर पर स्वास्थ्य कर्मी और ए0एन0एम0, क्षेत्र पंचायत स्तर पर प्रभारी चिकित्सा अधिकारी सामुदायिक स्वास्थय केन्द्र और जिला स्तर पर मुख्य जिला चिकित्सा अधिकारी इस विभाग के प्रमुख होते हैं।
4. **महिला एवं बाल कल्याण विभाग**- इस विभाग का कार्य महिलाओं और बच्चों के शिक्षा, स्वास्थ्य एवं पोषण को बढावा देना है। इस विभाग में ग्राम स्तर पर आंगनबाड़ी कार्यकत्री एवं सहायिका तथा क्षेत्र पंचायत स्तर पर और जिला पंचायत स्तर पर सी0डी0पी0ओ0 प्रमुख होते हैं।
5. **पशुधन विकास विभाग**- इस विभाग का कार्य पालतू जानवरों, मुर्गियों आदि की नस्ल में सुधार तथा दूध उद्योग को बढ़ावा देना है। ग्राम पंचायत स्तर पर पशुधन प्रसार अधिकारी, क्षेत्र पंचायत स्तर पर पशु चिकित्सा अधिकारी और जिला स्तर पर जिला पशु चिकित्सा अधिकारी इस विभाग के प्रमुख होते हैं।
6. **ग्राम्य विकास विभाग**- इस विभाग द्वारा राजकीय नलकूप सम्बन्धी कार्य, हैण्डपम्प से सम्बन्धित कार्य, युवा कल्याण के कार्य, राशन की दुकान से सम्बन्धित कार्य, चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण से सम्बन्धित कार्य, कृषि से सम्बन्धित कार्य, ग्राम्य विकास से सम्बन्धित कार्य और पंचायती राज विभाग से सम्बन्धित कार्य करना है। इस विभाग में ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत अधिकारी, क्षेत्र पंचायत स्तर पर बी0डी0ओ0 और जिला स्तर पर सी0डी0ओ0 अधिकारी होते हैं।
7. **पेयजल विभाग-** इस विभाग का कार्य पीने के पानी की लाईन को चालू रखना है। ग्राम पंचायत स्तर पर फीटर, क्षेत्र पंचायत स्तर पर अवर अभियन्ता और सहायक अभियन्ता तथा जिला स्तर पर अधिशासी अभियन्ता इस विभाग के कार्यों की देख-रेख करते हैं।

8. **राजस्व विभाग-** इस विभाग का कार्य खेत, जोत के आंकड़े रखना तथा पंचायत की भूमि के आंकड़े रखना है। ग्राम पंचायत स्तर पर लेखपाल (पटवारी), क्षेत्र पंचायत स्तर पर तहसीलदार या उप-जिलाधिकारी और जिला स्तर पर जिला अधिकारी इस विभाग के प्रमुख होते हैं।
9. **विद्युत विभाग**- इस विभाग का कार्य गांव तथा सार्वजनिक स्थानों पर बिजली का इंतजाम करना है । ग्रामस्तर पर लाईन मैन और क्षेत्र पंचायत स्तर पर अवर अभियन्ता या सहायक अभियन्ता और जिला स्तर पर अधिशासी अभियन्ता इसके प्रमुख होते हैं।
10. **सिंचाई विभाग**- इस विभाग का कार्य सिंचाई के लिए पानी की व्यवस्था करना तथा वितरण की योजना बनाना है। ग्राम पंचायत स्तर पर सींचपाल, क्षेत्र पंचायत स्तर पर अवर अभियन्ता/सहायक अभियन्ता और जिला स्तर पर अधिशासी अभियन्ता इस विभाग के अधिकारी होते हैं।
11. **समाज कल्याण विभाग**- विधवा व वृद्धा पेंशन दिलाने में मदद करना तथा विकलांग और मानसिक रूप से मंद लोगों के कल्याण कार्यक्रम बनाना इस विभाग का कार्य है। ग्राम पंचायत स्तर पर ग्राम पंचायत अधिकारी एवं समाज कल्याण अधिकारी तथा जिला स्तर पर जिला समाज कल्याण अधिकारी इसके प्रमुख होते हैं।
12. **खाद्यान्न विभाग**- इस विभाग का कार्य सरकारी सस्ते गल्ले की दुकानों मे में राशन उपलब्ध करवाना है। ग्राम पंचायत स्तर पर सरकारी सस्ते गल्ले की दुकान का संचालक इसका संचालन करता है। क्षेत्र पंचायत स्तर पर सहायक खाद्यान अधिकारी और जिला स्तर पर जिला खाद्यान्न अधिकारी इस विभाग के प्रमुख होते हैं।
13. **लघु सिंचाई विभाग-** सिंचाई गूल निर्माण, हौज निर्माण तथा हाईड्रम निर्माण का कार्य यह विभाग करता है। ग्राम पंचायत स्तर पर सुपरवाइजर, क्षेत्र पंचायत स्तर पर अवर अभियन्ता और जिला स्तर पर सहायक अभियन्ता इस विभाग के प्रमुख होते हैं।
14. **उत्तराखण्ड अक्षय ऊर्जा विकास अभिकरण**- सोलर घरेलू बत्ती, सोलर लालटेन, सोलर कुकर, सोलर पावर हिटर, उन्नत व सुधारित घराट व लघु जल विद्युत परियोजना का कार्य इस विकास अभिकरण द्वारा किया जाता है।
15. **पर्यटन विभाग-** यह विभाग उत्तराखण्ड में पर्यटन के विकास के साथ-साथ वीर चन्द्रसिंह गढ़वाली स्वरोजगार योजना के संचालन का भी कार्यकर रहा है।
16. **ग्रामोद्योग विभाग-** इस विभाग द्वारा अम्बेडकर विशेष रोजगार योजना और प्रधानमंत्री रोजगार योजना के संचालन का कार्य किया जाता है।
17. **उद्यान विभाग-** उद्यानिक तकनीकी प्रदर्शन, औद्योगिक निवेशकों की जानकारी, उद्यान की तकनीकी जानकारी, फल-सब्जी कार्यक्रम, उद्यानिकी की नवीनतम जानकारी और प्रदर्शनी एवं प्रशिक्षण कार्यक्रम का कार्य इस विभाग द्वारा किया जाता है। ग्राम पंचायत स्तर पर 'माली' इन कार्यो की देख-रेख करता है। क्षेत्र

पंचायत स्तर पर सहायक विकास अधिकारी उद्यान, और जिला स्तर पर जिला उद्यान अधिकारी इस विभाग के प्रमुख होते हैं।

अभ्यास प्रश्न-

1. ग्राम स्वराज की कल्पना किसने की थी ?
2. भारत में त्री-स्तरीय पंचायती राज व्यवस्था कब लागू की गयी?
3. 'पंचायतें ग्राव स्तर की सरकारें हैं' किस संविधान संशोधन में कहा गया हैं?

15.6 सारांश

पंचायतों के माध्यम से स्थानीय स्तर पर शासन को मजबूत बनाने के लिए यह आवश्यक है कि पंचायत के तीनों स्तरों (ग्राम पंचायत, क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत) पर आपसी समन्वय और तालमेल हो। पंचायत स्तर की कोई भी योजना जो ग्राम स्तर से होते हुए ब्लॉक स्तर पर और फिर जिला स्तर पर जाती है, वह तभी राज्य स्तर पर पहुँचती है, जहाँ उस योजना के लिए धन का आवंटन किया जाता है। पंचायतों से सम्बन्धित विभाग सम्बन्धित योजना का क्रियान्वयन करते हैं और पंचायतों के माध्यम से उस योजना की निगरानी की जाती है, क्योंकि योजनाएं पंचायतों के लिए ही होती हैं। इसलिए किसी भी योजना के निर्माण के लिए पंचायतों का आपसी सामंजस्य अति आवश्यक है और उसके क्रियान्वयन के लिए सरकारी विभागों के साथ तालमेल।

15.7 शब्दावली

समेकित- एकीकृत या एकत्र करना, क्रियान्वयन- लागू करना, बी0डी0ओ- ब्लॉक डब्लपमैन्ट आफिसर(क्षेत्र पंचायत विकास अधिकारी) , सी0डी0ओ0- चीफ डब्लपमैन्ट आफिसर(प्रमुख विकास अधिकारी, जिला स्तर पर)

15.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. महात्मा गांधी ने, **2.** सन् 1993 में, **3.** 73वें संविधान संशोधन में

15.9 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।

15.10 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. 73वां संविधान संशोधन अधिनियम।
2. पंचायत सन्दर्भ सामाग्री, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।

15.11 निबन्धात्मक प्रश्न

1. त्रिस्तरीय पंचायत व्यवस्था में आपसी सामंजस्य का क्या महत्व है?
2. पंचायतों से जुड़े विभागों से सम्बन्धित कार्य एवं अधिकार क्या हैं?

इकाई- 16 महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी अधिनियम (मनरेगा) कार्यक्रम और पंचायतों की भूमिका

इकाई की संरचना

16.0 प्रस्तावना
16.1 उद्देश्य
16.2 मनरेगा का उद्देश्य
16.3 मनरेगा के क्रियान्वयन प्रक्रिया
16.4 मनरेगा में पंजीकरण प्रक्रिया
16.5 मनरेगा में कार्य दिवसों की सीमा और योजना के अन्तर्गत किये जाने वाले कार्य
16.6 मनरेगा में न्यूनतम भत्ता (दैनिक मजदूरी)
16.7 मनरेगा के तहत कार्य स्थल पर मिलने वाली सुविधाएं
16.8 मनरेगा में बेरोजगार भत्ता
16.9 मनरेगा में पारदर्शिता, जवाबदेही एवं सामाजिक अनुश्रवण
16.10 मनरेगा के अन्तर्गत पंचायतों की भूमिका
    16.10.1 ग्राम सभा की भूमिका
    16.10.2 ग्राम पंचायत की भूमिका
    16.10.3 क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत की भूमिका
16.11 जिला कार्यक्रम समन्वयक की भूमिका
16.12 कार्यक्रम अधिकारी की जिम्मेदारियाँ
16.13 मनरेगा और सूचना का अधिकार
16.14 केस स्टेडी- परिप्रेक्ष्य नियोजन की पहल
16.15 सारांश
16.16 शब्दावली
16.17 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
16.18 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
16.19 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
16.20 निबन्धात्मक प्रश्न

16.0 प्रस्तावना

ग्रामीण क्षेत्र के लोगों की आजीविका में सुरक्षा प्रदान करने के उद्देश्य से 2 फरवरी 2006 को 'राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी अधिनियम' अमल में आ गया है। प्रथम चरण के अन्तर्गत 200 जिलों में योजना का संचालन किया जा रहा

है। उत्तराखण्ड राज्य के तीन जिलों चमोली, चंपावत, व टिहरी गढ़वाल में इस योजना की शुरूआत की गयी। यह अधिनियम सिर्फ एक कार्यक्रम या योजना नहीं है, अपितु एक कानून है जिसके तहत् रोजगार प्राप्त करने की कानूनी गारन्टी दी गयी है। साथ ही यह अधिनियम रोजगार के अधिकार को भी सुनिश्चित करता है। इस योजना के अन्तर्गत प्रस्ताव नियोजन व क्रियान्वयन में पंचायती राज संस्थाओं की महत्वपूर्ण भूमिका है। इस योजना के तहत महिलाओं को भी अधिक से अधिक रोजगार उपलब्ध करवाये जाएंगे, जिसमें सरकार द्वारा यह सुनिश्चित किया गया है कि योजना के अन्तर्गत मिल रहे रोजगार में कम ये कम 33 प्रतिशत महिलाओं की भागीदारी हो। योजना के अन्तर्गत चयनित क्षेत्रों में अकुशल मजदूरी का कार्य करने के इच्छुक कोई भी व्यक्ति रोजगार के लिए ग्राम पंचायत में पंजीकरण हेतु आवेदन कर सकता है। इसके बाद उसे जॉब कार्ड दे दिया जायेगा। जॉब कार्ड एक कानूनी दस्तावेज है, जिससे पंजीकृत व्यक्ति अधिनियम के तहत रोजगार के लिए आवेदन करने का हकदार हो जाता है। इस योजना का मुख्य उद्देश्य ग्रामीण परिवारों को प्रति वित्तीय वर्ष 100 दिवस के श्रम एवं रोजगार की कानूनी गारन्टी प्रदान करते हुए आजीविका सुरक्षा में वृद्धि करना तथा जल संरक्षण, सूखा निवारण, सिंचन सुविधा (सिंचाई की सुविधा), भूमि विकास, बाढ़ नियंत्रण व जल निकास द्वारा ग्रामीण विकास करना है। वर्तमान में यह योजना 'महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी अधिनियम' के नाम से जानी जाती है। उत्तराखण्ड में यह योजना समस्त जिलों में लागू है।

अन्तर्गत ग्राम विकास तथा महिला विकास जैसे मुद्दों को भी स्थान दिया गया है। इस योजना के अन्तर्गत ग्राम सभा, ग्राम पंचायत, क्षेत्र पंचायत तथा जिला पंचायत की विशेष भूमिका है। राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना अधिनियम के अन्तर्गत ग्राम सभा, ग्राम पंचायत के भीतर कार्य के निष्पादन की देखरेख करेगी। ग्राम पंचायत के भीतर आरम्भ की गई योजना (स्कीम) के अधीन सभी परियोजनाओं की नियमित सामाजिक अनुश्रवण करेगी तथा ग्राम सभा यह भी सुनिश्चित करेगी कि गांव में होने वाले कार्य अधिनियम के अनुरूप ही हो रहे हैं। राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना अपने आप में एक सम्पूर्ण योजना के रूप में देखी जा रही है। इस योजना के अन्तर्गत ग्रामीण लोगों के रोजगार से लेकर ग्राम विकास जैसे मुद्दे भी सम्मलित किये हुये है। योजनान्तर्गत ग्राम विकास की योजनाओं चयन ग्राम सभा स्तर पर होना है और साथ ही पंचायत के तीनों स्तरों की इस योजना के क्रियान्वयन हेतु एक महत्वपूर्ण भूमिका निर्धारित की गयी है। अतः यह आवश्यक हो जाता है कि ग्राम सभा से लेकर पंचायत के तीनों स्तरों के सदस्यों की इस योजना पर गहरी पकड़ हो।

16.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (MNREGA) क्या है, के विषय में जान पायेंगे।
- उसके उद्देश्य, उसके क्रियान्वयन की प्रक्रिया, उसमें पंजीकरण की प्रक्रिया, उसमें कार्य दिवसों की सीमा, मिलने वाला न्यूनतम भत्ता, बेरोजगारी भत्ता, कार्य स्थल पर मिलने वाली सुविधाओं, के सम्बन्ध में जान पायेंगे।

16.2 मनरेगा का उद्देश्य

इस योजना के निम्न उद्देश्य हैं-

1. ग्रामीण परिवारों को प्रति वित्तीय वर्ष में 100 दिन का रोजगार उपलब्ध कराते हुए आजीविका सुरक्षा में वृद्धि करना।
2. जल संरक्षण, सूखा निवारण, सिंचाई सुविधा, भूमि सुधार, बाढ़ नियंत्रण आदि द्वारा ग्रामीण विकास सम्बन्धी कार्यों को करना।

16.3 मनरेगा में क्रियान्वयन प्रक्रिया

सर्वप्रथम ग्राम पंचायत स्तर पर अकुशल कार्य करने की इच्छा रखने वाले परिवारों का पंजीकरण होगा। पंजीकृत ग्रामीण परिवारों का कोई भी 18 वर्ष से ऊपर की आयु का बेरोजगार व्यस्क जो ग्रामीण क्षेत्र में रहता हो तथा अकुशल कार्य करने का इच्छुक हो, इस योजना के अन्तर्गत रोजगार पा सकता है। पंजीकृत परिवारों को ग्राम पंचायत द्वारा 7 दिनों के अन्दर 'जॉब कार्ड' मुहैया कराया जाएगा। जॉब कार्ड उपलब्ध होने के पश्चात पंजीकृत परिवारों द्वारा रोजगार हेतु ग्राम पंचायत स्तर पर आवेदन कराना जरूरी है। आवेदन हेतु ग्राम पंचायत स्तर पर प्रपत्र उपलब्ध है, लेकिन आवेदनकर्ता आवेदन सादे कागज में भी कर सकता है। आवेदन करने के पश्चात ग्राम पंचायत से आवेदनकर्ता आवेदन रसीद जरूर लें, जिससे उसके पास आवेदन का प्रमाण हो। आवेदनकर्ता द्वारा रोजगार हेतु आवेदन 15 दिन पहले करना आवश्यक है। आवेदनकर्ता को कम से कम 14 दिन के कार्य के लिये आवेदन करना अनिवार्य है। आवेदन करने के 15 दिनों के अन्दर आवेदनकर्ता को रोजगार उपलब्ध करवाया जाएगा। प्रोग्राम ऑफिसर योजना को संस्तुत करके यह सुनिश्चित करेगा की सभी प्रार्थियों को काम मिल गया है। कार्यक्रम अधिकारी उन प्रार्थियों को बेरोजगार भत्ता देय सुनिश्चित कराएगें, जिनको काम नहीं मिला है। परन्तु यदि किसी बेरोजगार को रोजगार उपलब्ध करवाया जा चुका है और वह नहीं करता है तो उस स्थिति में बेरोजगारी भत्ता नहीं दिया जाएगा।

इस योजना के तहत क्रियान्वयन के लिए विकास खण्ड (क्षेत्र पंचायत) बेसिक यूनिट है। प्रत्येक विकास खण्ड में रोजगार गारन्टी स्कीम के क्रियान्वयन हेतु एक प्रोग्राम ऑफिसर नियुक्त किया गया है। ग्राम पंचायत मुख्य क्रियान्वयन संस्था के रूप में कार्य करेगी। ग्राम पंचायत ग्राम सभा को उसके द्वारा किये जा रहे सभी कार्यों के प्रति जवाबदेही होगी। इस योजना के अन्तर्गत ग्राम पंचायतें, अन्य पंचायती राज संस्थाएं ,रेखा विभाग (पी0डब्ल्यू0डी0, वन विभाग आदि), क्रियान्वयन संस्था के रूप में कार्य करेंगी। इस योजना के अन्तर्गत निजी ठेकेदार प्रतिबंधित हैं।

16.4 मनरेगा में पंजीकरण प्रक्रिया

इस योजना के अन्तर्गत पंजीकरण की निम्नवत प्रक्रिया है-

1. परिवार पंजीकरण की इकाई होगी।
2. ग्राम पंचायत प्रत्येक प्रार्थी को जॉब कार्ड मुहैया कराएगी।
3. प्रार्थना-पत्र स्वीकार करने के लिए ग्राम सभा की एक विशेष बैठक आहूत की जायेगी।

16.5 मनरेगा में कार्य दिवसों की सीमा और योजना के अन्तर्गत किए जाने वाले कार्य

प्रत्येक वित्तीय वर्ष में 100 दिन के रोजगार उपलब्ध करवाया जाएगा। यदि परिवार के सभी व्यक्ति रोजगार पाने के इच्छुक हो, तब भी पूरे परिवार को केवल 100 दिन का ही रोजागर दिया जाएगा। परिवार अपने सदस्यों से विचार कर 100 दिन को आपस में विभाजित कर सकता है। बेरोजगार व्यक्ति को उसके घर से जहाँ तक सम्भव 5 कि0मी0 की दूरी के अन्दर कार्य मिलेगा। यदि काम 5 कि0 मी0 से दूर मिलता है तो उस स्थिति में प्रार्थी को मजदूरी की दर से 10 प्रतिशत अतिरिक्त यात्रा-भत्ता दिया जाएगा।

योजना के अन्तर्गत निम्न कार्य किये जा सकते हैं- लघु सिंचाई। जल संरक्षण, सूखा निवारण और बाढ़ नियंत्रण आदि। भूमि सुधार। ग्रामीण सड़क। अन्य कोई कार्य जो केन्द्र सरकार द्वारा राज्य सरकार से विचार-विमर्श कर संस्तुत किया गया हो।

16.6 मनरेगा के अर्न्तगत न्यूनतम भत्ता (दैनिक मजदूरी)

इस योजना के अर्न्तगत उत्तराखण्ड राज्य सरकार द्वारा 2024-25 के लिए प्रतिदिन न्यूनतम मजदूरी दर रू0 237 प्रतिदिन निर्धारित किया गया है। जब की केन्द्र सरकार द्वारा मौजूदा न्यूनतम मजदूरी दर को रू0 349 से बढा कर 370 रू0 कर दी गयी है और यह न्यूनतम मजदूरी दर 1 अप्रेल 2025 से पूरे देश में प्रभावी हो जायेगी। योजना के अन्तर्गत कार्य करने वाले लोगों को जहाँ तक सम्भव हो सकेगा भत्ता सप्ताहिक दिया जाएगा। लेकिन यदि किसी कारण रोजगार भत्ता साप्ताहिक नहीं दिया गया तो उस स्थिति में 15वें दिन में रोजगार भत्ता अवश्य मिलेगा। रोजगार भत्ता सीधे कार्य करने वाले व्यक्ति बैंक खाते में जाएगा। इस योजना के अन्तर्गत सभी परिस्थितियों में महिला तथा पुरूष को एक समान भत्ता मिलेगा। किसी भी प्रकार का सामाजिक भेदभाव महिलाओं के साथ नहीं किया जाएगा। महिलाओं को कार्य दिये जाने में प्राथमिकता तथा किसी भी कार्य में कम से कम 33 प्रतिशत महिलाओं का होना आवश्यक है।

16.7 मनरेगा के तहत कार्य स्थल पर मिलने वाली सुविधाएं

मनरेगा के अन्तर्गत कार्य करने वाले मजदूरों को अनेक सुविधाएं प्रदान की जाती हैं और ये सभी सुविधाएं क्रियान्वयन संस्था (ग्राम पंचायत) द्वारा दी जाती हैं।

1. कार्य स्थल में कार्य करने वाले लोगों को स्वच्छ पेयजल उपलब्ध करवाया जाएगा।
2. भोजनावकाश के समय कार्य करने वाले लोगों के लिए बैठने योग्य छायादार स्थान उपलब्ध होगा।
3. कार्य स्थल में प्रथम चिकित्सा सुविधा उपलब्ध होगी।
4. यदि 6 वर्ष से नीचे के 5 से अधिक बच्चे हैं तो बच्चों की देखभाल हेतु शिशुपालना गृह (क्रैच) की सुविधा उपलब्ध होगी, जिसमें कार्य कर रही महिलाओं में से ही एक महिला बच्चों की देखभाल करेगी तथा उसे उतना ही भत्ता देय होगा जितना उस स्थान में कार्य करने वाले अन्य व्यक्तियों को।
5. कार्य करते हुये यदि कोई दुर्घटना से घायल हो तो उसे निशुल्क चिकित्सा सुविधा दी जाएगी तथा कार्य करते समय यदि मृत्यु अथवा स्थायी अपंगता की स्थिति में अनुग्रह राशि देय होगी।

16.8 मनरेगा में बेरोजगारी भत्ता

यदि प्रार्थी को 15 दिनों के अन्दर कोई रोजगार उपलब्ध नहीं कराया गया तो वह प्रार्थी निम्न बेरोजगार भत्ते का हकदार होगा-

1. पहले 30 दिनों तक न्यूनतम भत्ते का कम से कम एक चौथाई।
2. उसके पश्चात न्यूनतम भत्ते का कम से कम आधा।
3. खण्ड विकास अधिकारी/कार्यक्रम अधिकारी बेरोजगारी भत्ता भुगतान हेतु उत्तरदायी होगा।

यदि किसी व्यक्ति को रोजगार उपलब्ध करवाया जा चुका है और वह कार्य नहीं करता तो उस स्थिति में बेरोजगारी भत्ता देय नहीं होगा।

16.9 मनरेगा में पारदर्शिता, जवाबदेही एवं सामाजिक अनुश्रवण

इस योजना के अन्तर्गत योजना से सम्बन्धित सारे दस्तावेज लोगों हेतु ग्राम पंचायत द्वारा उपलब्ध करवाये जाएंगे। यदि ग्राम सभा के किसी व्यक्ति को योजना सबन्धी कोई दस्तावेज चाहिए तो ग्राम पंचायत उस दस्तावेज की प्रति न्यूनतम दर पर उपलब्ध कराएगी। 'मस्टर-रोल' पंचायत भवन में सभी के सम्मुख रखा जायेगा। दस्तावेजों को सूचना के अधिकार अधिनियम के तहत् मांगे जा सकते है। ग्राम पंचायत द्वारा लिये गये सारे कार्यों का सामाजिक अनुश्रवण ग्राम सभा के सदस्यों द्वारा किया जा सकता है। ग्राम पंचायत सारे सम्बन्धित दस्तावेजों को सारे ग्राम सभा या अन्य किसी क्रियान्वयन संस्था के सम्मुख प्रस्तुत करेगी।

16.10 मनरेगा के अन्तर्गत पंचायतों की भूमिका

पंचायतें मनरेगा के तहत किस प्रकार की भूमिका का निर्वहन करती हैं, इसे समझने के लिए निम्नांकित बिन्दुओं का अध्ययन करते हैं-

16.10.1 ग्राम सभा की भूमिका

इस योजना के अर्न्तगत ग्राम सभा की महत्वपूर्ण भूमिका तय की गई है। ग्राम सभा स्तर पर पांच वर्षीय परिप्रेक्ष्य नियोजन किया जाता है। जिसके अर्न्तगत सम्पूर्ण ग्राम सभा हेतु प्राथमिकता के आधार पर होने वाले कार्यों का नियोजन किया जाता है। ग्राम सभा को योजना के अन्तर्गत ग्राम पंचायत स्तर पर हो रहे कार्यों का सामाजिक अनुश्रवण भी करना होता है। यदि ग्राम पंचायत कोई भी योजना बनाती है तो उसे ग्राम सभा द्वारा पारित होना जरूरी है।

16.10.2 ग्राम पंचायत की भूमिका

इस योजना के तहत् ग्राम पंचायत की महत्वपूर्ण भूमिका है, जो निम्नांकित हैं-

1. इस अधिनियम के अन्तर्गत बनायी गयी योजनाओं/स्कीमों के नियोजन तथा क्रियान्वयन के लिए ग्राम पंचायत, ग्राम सभा स्तर पर प्रधान प्राधिकारी होगी। इसलिए ग्राम पंचायत यह सुनिश्चित करे कि उसकी पंचायत में पांच वर्षीय योजना ग्राम सभा के अनुमोदन पर तैयार हो गयी हो।

2. ग्राम पंचायत यह सुनिश्चित करेगी की 50 प्रतिशत योजनाएं ग्राम सभा द्वारा नियोजित की गयी हो तथा उनकी मानीटरिंग ग्राम सभा द्वारा की जा रही है।
3. इस योजना के अन्तर्गत समस्त दस्तावेज, जैसे- मस्टर-रोल, पंजीकरण रजिस्टर, आदि पंचायत घर में सभी के अनुश्रवरण हेतु रखेगी।
4. ग्राम पंचायत इच्छुक परिवारों तथा व्यक्तियों के पंजीकरण करेगी। पंजीकरण प्रक्रिया पूरे साल भर होती रहेगी। इसके लिए कोई निश्चित समय निर्धारित नहीं है।
5. ग्राम पंचायत रोजगार आवेदन हेतु ग्राम सभा की बैठकों का आयोजन करेगी। ग्राम पंचायत पंजीकरण के बाद 7 दिनों के अन्दर पंजीकृत व्यक्ति/परिवार को जॉब-कार्ड उपलब्ध करवायेगी।
6. रोजगार की मांग होने पर ग्राम पंचायत खण्ड विकास अधिकारी की सहायता से 15 दिनों के अन्दर रोजगार उपलब्ध करवायेगा।
7. यह सुनिश्चित करना कि रोजगार में लगे सभी लोगों को निर्धारित समय (7 दिन में या फिर 15 वें दिन में) से रोजगार भत्ता मिल रहा है या नहीं और जिन आवेदनकर्ताओं को वह रोजगार दिलाने में असमर्थ है उन्हें बेरोजगार भत्ता उपलब्ध हो रहा है कि नहीं।
8. ग्राम पंचायत यह भी सुनिश्चित करे कि आवेदनकर्ताओं में महिलाओं की संख्या भी ज्यादा हो। रोजगार गारन्टी योजना के अन्तर्गत होने वाले किसी भी कार्य में कम से कम से कम 33 प्रतिशत महिलाओं को रोजगार अवश्य मिले। रोजगार उपलब्ध करवाते समय भी महिलाओं को प्राथमिकता के आधार पर पहले रोजगार उपलब्ध करवाये।
9. ग्राम पंचायत योजना के अर्न्तगत कार्यों का चयन करने हेतु ग्राम सभा के सहयोग से पाँच वर्षीय परिपेक्ष्य नियोजन तैयार करेगी। इसी नियोजन के अनुसार योजना के अर्न्तगत कार्यो का संचालन किया जायेगा।
10. ग्राम पंचायत यह भी सुनिश्चित करें की योजनाओं के निर्माण में जल संरक्षण तथा भूमि सुधार जैसे कार्यों को ज्यादा सम्मिलित किया जाए।

16.10.3 क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत की भूमिका

मनरेगा के तहत क्षेत्र पंचायत और जिला पंचायत की भूमिका का अध्ययन निम्नांकित बिन्दुओं के माध्यम से करते हैं-

1. रोजगार गारन्टी योजना के तहत कामों के ‘प्रस्ताव’ कार्यक्रम अधिकारी को भेजना।
2. कार्यक्रम अधिकारी द्वारा स्वीकृत परियोजनाओं का क्रियान्वयन सही ढंग से कराना।
3. ग्राम पंचायत तथा खण्ड स्तर पर जो परियोजनाएं चलाई जाए, उनका निरीक्षण तथा निगरानी करना।

16.11 जिला कार्यक्रम समन्वयक की भूमिका

जिला कार्यक्रम समन्वयक की योजना के क्रियान्वयन में महत्वपूर्ण भूमिका होती है। उसकी भूमिका एक सुगमकर्ता के रूप में है। पंचायत समिति/क्षेत्र पंचायत तथा अन्य क्रियान्वयन संस्थाओं द्वारा तैयार किये गये परियोजना प्रस्तावों

को समेकित करते हुए, जिले के लिये योजना बनाना 'जिला कार्यक्रम समन्वयक' का कार्य है। साथ ही रोजगार योजना से जुड़ी परियोजनाओं की समय-समय पर निगरानी करना व योजना के क्रियान्वन से सम्बन्धित सभी शिकायतों का निपटारा करना भी समन्वयक का कार्य है। रोजगार योजना के सफल क्रियान्वन के लिये उसे जिला पंचायत की हर प्रकार की सहायता करनी होती है। इसके अतिरिक्त जिला कार्यक्रम अधिकारी हर साल के दिसम्बर महीने में अगले वित्तीय वर्ष के लिये एक 'मजदूर बजट' बनायेगा, जिसमें जिले में अकुशल रोजगार का पुर्वानुमान होगा तथा श्रमिकों को काम पर लगाने की योजना भी होगी। इस मजदूर बजट व योजना को जिला कार्यक्रम समन्वयक जिला पंचायत के सामने रखता है।

16.12 कार्यक्रम अधिकारी की जिम्मेदारियाँ

कार्यक्रम अधिकारी यह सुनिश्चित करता है कि प्रत्येक आवेदक को योजना के प्रावधानों के अनुरूप 15 दिनों की अवधि में अकुशल मजदूरी का काम मिले। ग्राम पंचायतों तथा अन्य क्रियान्वयन संस्थाओं द्वारा तैयार किये गये परियोजना प्रस्तावों को समेकित करते हुए खण्ड के लिए योजना बनाना तथा ग्राम पंचायतों की परियोजनाओं को स्वीकृत करना भी कार्यक्रम अधिकारी का कार्य है। जो लोग मस्टररोल की प्रतियों को देखने में रूचि रखते हैं, उनके लिए उनकी कॉपी तैयार रखने की जिम्मेदारी कार्यक्रम अधिकारी की है। अगर योजना के क्रियान्वयन से जुड़ी कोई शिकायत आती है तो शीघ्रता से (सात दिन के अंदर) सभी शिकायतों का निपटारा करना होता है।

16.13 मनरेगा और सूचना का अधिकार

निम्नलिखित सूचनाएं ग्राम पंचायत को स्वयं प्रसारित की जानी चाहिए-

1. पंजीकरण कराने और जॉब कार्ड लेने की प्रक्रिया।
2. रोजगार के लिये आवेदन देने और रोजगार लेने की प्रक्रिया।
3. ग्राम पंचायत/ब्लॉक समिति/जिला परिषद में एक वित्तीय वर्ष में कितने लोगों का पंजीकरण हुआ, जॉब कार्ड मिला और रोजगार प्राप्त हुआ।
4. न्यूनतम मजदूरी और बेरोजगारी भत्ते की राशि क्या है?
5. रोजगार योजना क्रियान्वित करने के लिये कार्य प्रणाली क्या है?
6. रोजगार योजना के एक वित्तीय वर्ष में कितने पैसे आए?
7. रोजगार योजना में किन परियोजनाओं को कार्यक्रम अधिकारी द्वारा स्वीकृति मिली?
8. एक वित्तीय वर्ष में किन परियोजनाओं को पूरा किया गया एवं कौन सी स्थाई परिसंपत्तियाँ बनायी गयी?
9. 'मस्टर रोल' का विवरण।
10. एक साल में कितनी बार सामाजिक अंकेक्षण(Social Aoudit) की गयी और उनके नतीजे क्या निकले?
11. एक साल में योजना सम्बन्धित कितनी शिकायतें आयी और कितनों का निपटारा किया गया?

इन जानकारियों को पंचायत कार्यालय के नोटिस बोर्ड पर लगाना चाहिए या फिर पंचायत कार्यालय में रजिस्टर में रखना चाहिए।

कोई व्यक्ति सूचना के अधिकार के तहत पंचायत सचिव, कार्यक्रम अधिकारी या जिला कार्यक्रम समन्वयक से राष्ट्रीय रोजगार गारन्टी योजना से सम्बन्धित दस्तावेज (मस्टररोल, बिल, वाउचर, नाप-जोख का खाता, स्वीकृति आदेशों की प्रतियां व अन्य हिसाब-किताब) या जानकारी मांग सकता है। उसे जानकारी मांगने के लिये शुल्क सहित आवेदन-पत्र देना होगा तथा दस्तावेजों की प्रतिलिपियों का खर्च देना होगा।

16.14 केस स्टडी- पंचायत द्वारा परिप्रेक्ष्य नियोजन की पहल

ग्रामीण क्षेत्र के लोगों की आजीविका को सुरक्षित करने के उद्देश्य से 2 फरवरी 2006 को भारत सरकार द्वारा जब राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी अधिनियम अमल में लाया गया तो इस अधिनियम के प्रावधानों के अधीन प्रथम चरण के तहत् भारत के 200 जिलों में राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना का संचालन किया गया। प्रथम चरण में उत्तराखण्ड राज्य के तीन जिलों चमोली, चम्पावत व टिहरी गढ़वाल में इस योजना की शुरूआत की गयी। 'हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर' की पहल पर चमोली जिले के दशोली विकास खण्ड की ग्राम पंचायत रौलीग्वाड़ में प्रधान श्री नन्दकिशोर शाह के नेतृत्व में परिप्रेक्ष्य नियोजन की प्रक्रिया शुरू की गई। इस पंचायत में पूर्व में सूक्ष्म स्तरीय नियोजन भी किया गया था। जिसके आधार पर ग्राम सभा में योजनाओं के प्रस्ताव पारित किये गये थे। लेकिन कुछ कार्य अभी होने बाकी थे। परिप्रेक्ष्य नियोजन की प्रक्रिया में छूटे हुए कार्यों को राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना के तहत् पूर्ण किये जाने का निर्णय लिया गया। और ग्राम पंचायत और ग्राम सभा के आपसी सहयोग से ग्राम पंचायत का परिप्रेक्ष्य नियोजन तैयार किया गया। परिप्रेक्ष्य नियोजन के अन्तर्गत पांच वर्षीय कार्य योजना तैयार की गई। तत्पश्चात पांच वर्षीय कार्य योजना से प्रथम एक वर्षीय योजना के लिए कार्यों को चिन्हित किया गया। पंचायत द्वारा एक वर्षीय कार्य योजना को सर्वसम्मति से ग्राम सभा से अनुमोदित करवाया गया। पारित प्रस्तावों में से निम्न योजनाओं पर कार्य प्रारम्भ हुआ, 1. रिखुलीसैंण वार्ड में नहर विस्तारीकरण, 2. रौली में चैकडाम निर्माण, 3. रिखुलीसैंण में उद्यानीकरण, 4. सिरवा तोक में वनीकरण, 5. रौंडा में चाल-खाल निर्माण और 6. रौंड़ा तोक में सम्पर्क मार्ग निर्माण कार्य।

परिपेक्ष्य नियोजन हेतु आहूत कार्यशालाओं में जिला व ब्लाक स्तर के सम्बन्धित अधिकारी व तकनीकी विशेषज्ञ हमेशा उपस्थित रहे व उनका पूर्ण सहयोग इस नियोजन प्रक्रिया में रहा। इस प्रक्रिया से पूर्व राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना के अन्तर्गत अकुशल मजदूरों का पंजीकरण कराया गया व पंजीकृत परिवारों को जॉब कार्ड उपलब्ध करवाये गये। परिप्रेक्ष्य नियोजन के अन्तर्गत चयनित योजनाओं का क्रियान्वयन सुचारू रूप से हो, इस हेतु ग्राम पंचायत में निगरानी समिति गठित की गई। योजना के अन्तर्गत पारदर्शिता बनाये रखे जाने के उद्देश्य से ग्राम पंचायत के स्थानीय बैंक में ही ग्रामवासियों के खाते खुलवाये गये हैं व इन्हीं खातों के माध्यम से मजदूरी का भुगतान किया जा रहा है। रौलीग्वाड़ की बड़ी उपलब्धि के रूप में हम देख सकते है की यहाँ पर योजना के प्रथम वर्ष ही लगभग 51 लोगों को 100 दिवस का रोजगार क्रियान्वयन संस्था द्वारा उपलब्ध करवाया गया है। यदि ग्राम पंचायतें स्वयं परिप्रेक्ष्य नियोजन तैयार कर उसके अनुरूप कार्य करें तो निश्चित ही गांव का विकास जनसमुदाय की अपेक्षाओं के अनुरूप ही होगा।आवश्यकता है, लोगों को स्वयं सक्रिय व सचेत रहने की।

साभार- हार्क संस्था, देहरादून।

अभ्यास प्रश्न-

1. ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम कब अमल में आया?
2. प्रथम चरण में यह अधिनियम कितने जिलों में लागू की गयी?
3. उत्तराखण्ड राज्य में यह अधिनियम सर्वप्रथम कितने जिलों में लागू किया गया?
4. एक वित्तीय वर्ष में यह अधिनियम एक परिवार को कितने दिनों का रोजगार देता है?
5. वर्तमान में 'ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम' किस नाम से जाना जाता है?
6. अधिनियम के क्या उद्देश्य हैं?
7. अधिनियम में रोजगार के लिए पंजीकरण की क्या प्रक्रिया है?
8. काम करने वाले मजदूरों को कार्य स्थल पर क्या-क्या सुविधाएं प्रदान की जाती हैं?

16.15 सारांश

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम भारत सरकार की एक महत्वपूर्ण योजना है। यह अधिनियम मात्र एक योजना या कार्यक्रम नहीं है अपितु एक कानून है, जो रोजगार प्राप्त करने की कानूनी गारंटी देता है। इस योजना के तहत् प्रत्येक ग्रामीण परिवार को 100 दिन का रोजगार देने के की बात यह अधिनियम करता है। अपने निश्चित दिनों में यदि यह अधिनियम रोजगार उपलब्ध नहीं करा पाता है तो रोजगार के लिए पंजीकृत परिवार के सदस्यों को बेरोजगारी भत्ता देना पड़ता है। इस अधिनियम के अन्तर्गत दैनिक मजदूरी की एक राशि निश्चित है। रोजगार प्राप्त व्यक्ति को इस अधिनियम के माध्यम से कार्यस्थल पर अनेक सुविधाएं प्रदान की जाती हैं। पारदर्शिता और जबाबदेही के लिए इस अधिनियम के अन्तर्गत किए जाने वाले कार्यों का अनुश्रवण किया जाता है। इस योजना के अन्तर्गत प्रस्ताव नियोजन व क्रियान्वयन में पंचायती राज संस्थाओं की महत्वपूर्ण भूमिका है।

16.16 शब्दावली

जाब कार्ड- ग्राम पंचायत द्वारा दिया जाने वाला एक पत्र, जो रोजगार प्राप्त करने के लिए होता है, अनुश्रवण- निगरानी या जाँच, मस्टर-रौल- एक ऐसा दस्तावेज जिसमें मजदूरों की दैनिक उपस्थिति का विवरण रहता है, परिप्रेक्ष्य नियोजन- पूरे गांव के लिए प्राथमिकता के आधार पर होने वाले कार्यों की योजना निर्माण।

16.17 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. 2 फरवरी 2006, **2.** 200 जिलों में, **3.** चमोला, चम्पावत और टिहरी गढ़वाल, **4.** 100 दिनों का, **5.** महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, **6.** इस प्रश्न के उत्तर के लिए 7.2 देखें, **7.** इस प्रश्न के उत्तर के लिए 7.4 देखें, **8.** इस प्रश्न के उत्तर के लिए 7.7 देखें

16.18 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना- अनुभव एंव सीख, 2008 (हार्क एवं प्रिया संस्था)।
2. परिपेक्ष्य नियोजन मैनुअल- हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर (हार्क संस्था, देहरादून)।

3. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम- 2005,

16.19 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना- अनुभव एंव सीख, 2008 (हार्क एवं प्रिया संस्था)।
2. परिपेक्ष्य नियोजन मैनुअल- हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर (हार्क संस्था, देहरादून)।
3. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम- 2005,

16.20 निबन्धात्मक प्रश्न

1. महात्मा गांधी ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम में पंचायतों की भूमिका को स्पष्ट कीजिए।

इकाई- 17 पंचायती राज एवं सूचना का अधिकार (RTI)

इकाई की संरचना

17.0 प्रस्तावना
17.1 उद्देश्य
17.2 सूचना का अधिकार कानून लागू
17.3 सूचना सम्बन्धी अधिकार
17.4 सूचना के अधिकार कानून में 'सूचना' का अर्थ
17.5 सूचनाएं प्राप्ति वाले विभाग
17.6 सूचनाएं देने के लिए उत्तरदायी व्यक्ति
  17.6.1 सहायक लोक सूचना अधिकारी
  17.6.2 लोक सूचना अधिकारी
  17.6.3 विभागीय अपीलीय अधिकारी
  17.6.4 राज्य सूचना आयोग
17.7 आम नागरिक सूचना कैसे प्राप्त कर सकता है?
17.8 आवेदन-पत्र में उल्लेख की जाने वाली आवश्यक बातें
17.9 सूचना प्राप्ति के लिए शुल्क
17.10 मांगी गई सूचना की प्राप्ति की समय सीमा
17.11 सूचनाएं जो प्राप्त नहीं की जा सकती
17.12 पंचायत स्तर पर लोक सूचना अधिकारी/सहायक लोक सूचना अधिकारी/अपील अधिकारी
17.13 ग्राम पंचायत द्वारा स्वतः प्रसारित की जानी वाली सूचनाएं
17.14 सारांश
17.15 शब्दावली
17.16 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
17.17 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
17.18 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
17.19 निबन्धात्मक प्रश्न

17.0 प्रस्तावना

सुशासन में पारदर्शिता, जवाबदेही एवं जिम्मेदारी को अहम पहलू माना गया है। लोकतन्त्र का अर्थ है लोगों का लोगों के द्वारा लोगों के लिए शासन। अगर शासन आम जन का है तो शासन से जुड़ी समस्त जानकारी व सूचना पाना आम जन का जन्मसिद्ध अधिकार है। जितनी अधिक जानकारी आम जन तक पहुँचेगी, उतनी ही अधिक भागीदारी जनता

की सुशासन में बढ़ेगी। सूचना एवं ज्ञान में शक्ति है, जिसके पास सूचना व ज्ञान है वह अपने विकास के निर्णय लेने व उस ज्ञान का उपयोग कर अपने विकास हेतु स्वयं पहल करने में सक्षम होता है। इस दृष्टि से समय पर व सही सूचनाओं की प्राप्ति, किसी भी व्यक्ति, समुदाय व समाज के विकास का अहम पहलू है। जन समुदाय को सूचनाओं को सरलता से उपलब्ध कराने तथा शासन की गुणवत्ता में सकारात्मक परिवर्तन लाने के उद्देश्य से 'सूचना का अधिकार अधिनियम 2005' भारत की सरकार का एक महत्वपूर्ण कदम है। सूचना का अधिकार अधिनियम सम्पूर्ण भारत में (जम्मू एवं कश्मीर को छोड़कर) 12 अक्टूबर 2005 से लागू हो गया। इससे जहाँ एक ओर जनता जानकारी लेने के लिए सक्रिय होगी, वहीं दूसरी ओर जनता की अभिशासन में सहभागिता से व्यवस्था में पारदर्शिता, संवेदनशीलता व जवाबदेही बढ़ेगी। सूचना तकनीकी व सूचना क्रान्ति के इस युग में समय से व वास्तविक सूचनाओं का सतत् व त्वरित आदान-प्रदान कार्य निस्पादन में गुणवत्ता को बढ़ाने व कार्य में सरलता लाने के लिए अति आवश्यक है।

17.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- सूचना का अर्थ और सूचना सम्बन्धी अधिकार के सम्बन्ध में जान पायेंगे।
- सूचना प्राप्ति के विभाग, सूचनाएं देने के लिए उत्तरदायी व्यक्ति और आम नागरिक सूचना कैसे प्राप्त कर पायेगा, इस सम्बन्ध में जान पायेंगे।
- सूचना प्राप्ति की समय-सीमा और जो सूचनाएं प्राप्त नहीं की जा सकती, इस विषय में जान पायेंगे।
- ग्राम पंचायत द्वारा कौन-कौन सी सूचनाएं स्वत: प्रसारित की जाती हैं, उनके सम्बन्ध में जान पायेंगे।

17.2 सूचना का अधिकार कानून लागू

भारतीय संसद ने मई 2005 में सूचना का अधिकार अधिनियम पारित किया, जिसे जून 2005 में भारत के राष्ट्रपति की संस्तुति मिली और अंततः 12 अक्टूबर 2005 से सूचना का अधिकार कानून सम्पूर्ण भारत (जम्मू-कश्मीर को छोड़कर) में लागू हो गया।

17.3 सूचना सम्बन्धी अधिकार

सूचना के अधिकार का तात्पर्य है कि भारत के नागरिक किसी भी सरकारी विभाग, सरकार के आंशिक या पूर्ण नियंत्रण वाले लोक प्राधिकरणों एवं सरकार द्वारा वित्त पोषित संस्थानों की सूचनाओं के सम्बन्ध में जानकारी ले सकते हैं। इसके अर्न्तगत नागरिकों को लोक प्राधिकरणों के कार्यों, दस्तावेजों व अभिलेखों के निरीक्षण का अधिकार है। वे सूचना के अधिकार के अर्न्तगत दी जाने वाली सूचनाओं से सम्बन्धित दस्तावेजों या अभिलेखों की टिप्पणी, नकल या प्रमाणित प्रतिलिपि, सामग्री के प्रमाणित नमूने प्राप्त कर सकते हैं। सूचना वीडियो कैसेट, टेप, सीडी या किसी अन्य इलैक्ट्रॉनिक रूप में या कम्प्यूटर से प्रिंट-आउट के माध्यम से प्राप्त करने नागरिकों को अधिकार है।

17.4 सूचना के अधिकार कानून में 'सूचना' का अर्थ

सूचना के अधिकार कानून में 'सूचना' का अर्थ किसी भी रूप में रखी गई जानकारी से है, जिसमें निम्न मुख्य हैं-

1. अभिलेख, दस्तावेज, ज्ञापन, ई-मेल।
2. मत, सलाह, प्रैस विज्ञप्ति, परिपत्र।
3. आदेश, लागबुक, संविदा, रिपोर्ट, कागज।
4. नमूने, मॉडल, इलैक्ट्रानिक रूप में रखी गई सामग्री।

17.5 सूचनाएं प्राप्ति वाले विभाग

सूचना के अधिकार के अन्तर्गत निम्न विभाग से सूचनाएं प्राप्त की जा सकती हैं-

1. केन्द्र व राज्य सरकार के समस्त विभाग व मंत्रालय।
2. स्थानीय सरकारी निकाय।
3. नगर निकाय, पंचायती राज संस्थाएँ।
4. कार्यपालिका, न्यायपालिका, विधायिका।
5. केन्द्र व राज्य सरकार के स्वामित्व एवं नियंत्रण वाले निकाय।
6. सरकार से वित्त पोषित गैर-सरकारी संगठन व सरकार से सहायता पाने वाले अन्य निजी संस्थान।

17.6 सूचनाएं देने के लिए उत्तरदायी व्यक्ति

सूचनाएँ देने के लिए निम्नलिखित अधिकारी उत्तरदायी होते हैं-

17.6.1 सहायक लोक सूचना अधिकारी

प्रत्येक सरकारी, अर्द्ध-सरकारी एवं सरकार द्वारा वित्त पोषित विभाग, संगठन या संस्थान में जिले स्तर से नीचे की इकाईयों जैसे- जिला, तहसील एवं विकास खण्ड स्तर पर सहायक लोक सूचना अधिकारी नामित किए जाने की व्यवस्था है। यदि आवश्यक हुआ तो इनसे नीचे के स्तर की प्रशासनिक इकाईयों के लिए भी सहायक लोक सूचना अधिकारी नामित किए जाने की व्यवस्था है।

कोई भी नागरिक सहायक लोक सूचना अधिकारी को भी सूचनाएं प्राप्त करने के लिए आवेदन कर सकता है। आवेदन के बाद यदि सूचनाएं प्राप्त नहीं होती हैं या प्राप्त सूचनाओं से आवेदक संतुष्ट नहीं होता है तो वह इस हेतु अपील भी सहायक लोक सूचना अधिकारी के माध्यम से कर सकता है। सूचना प्राप्त करने हेतु दिए गए आवेदन को सहायक लोक सूचना अधिकारी 5 दिनों के भीतर सम्बन्धित लोक सूचना अधिकारी को भेजेगा।

नोट- सहायक लोक सूचना अधिकारी का कार्य, प्राप्त आवेदन/प्रार्थना पत्र को सम्बन्धित लोक सूचना अधिकारी को मात्र पत्र भेजे जाने का होता है। सहायक लोक सूचना अधिकारी आवेदक को सूचना उपलब्ध कराने के लिए उत्तरदायी नहीं है। आवेदक को सूचना उपलब्ध कराने का कार्य लोक सूचना अधिकारी द्वारा ही किया जाएगा।

17.6.2 लोक सूचना अधिकारी

प्रत्येक सरकारी, अर्द्ध-सरकारी एवं सरकार द्वारा वित्त पोषित विभाग, संगठन या संस्थान (लोक प्राधिकरण) में राज्य स्तर, जनपद स्तर एवं आवश्यकतानुसार अन्य स्तरों पर लोक सूचना अधिकारी नामित किए गए हैं। लोक सूचना अधिकारी का कार्य नियमों के अनुसार नागरिकों को उनके द्वारा मांगी गई सूचनाओं को उपलब्ध कराना है। लोक सूचना अधिकारी न सिर्फ मांगी गई सूचनाओं को उपलब्ध कराएगा साथ ही नागरिकों को सूचना प्राप्ति हेतु समुचित सहायता भी प्रदान करेगा।

17.6.3 विभागीय अपीलीय अधिकारी

यदि कोई नागरिक लोक सूचना अधिकारी द्वारा प्रदान की गई सूचना से संतुष्ट नहीं होता है या उसे मांगी गई सूचना प्राप्त नहीं होती है तो इसके लिए वह प्रथम अपील, विभागीय अपीलीय अधिकारी को कर सकता है। इसके लिए प्रत्येक विभाग में राज्य, जिला एवं आवश्यकतानुसार इससे भी नीचे के स्तर पर विभागीय अपीलीय अधिकारी नामित किए गए हैं। यदि किसी व्यक्ति को लोक सूचना अधिकारी को दिए गए आवेदन की तिथि से 30 दिन के अन्तर्गत कोई सूचना प्राप्त नहीं होती है या अधूरी सूचना प्राप्त होती है या आवेदन करने वाला व्यक्ति उपलब्ध सूचना से संतुष्ट नहीं होता है तो वह इसके लिए विभागीय अपीलीय अधिकारी के यहाँ अपील कर सकता है।

17.6.4 राज्य सूचना आयोग

प्रत्येक राज्य की तरह उत्तराखण्ड में एक राज्य सूचना आयोग का गठन किया गया है। विभागीय अपीलीय अधिकारी के निर्णय से भी यदि आवेदनकर्ता संतुष्ट नहीं होता है तो वह इसके लिए द्वितीय अपील राज्य सूचना आयोग में कर सकता है।

17.7 आम नागरिक सूचना कैसे प्राप्त कर सकता है?

सूचना प्राप्त करने के इच्छुक व्यक्ति हिन्दी अथवा अंग्रेजी में लिखित रूप से अनुरोध कर सकते हैं। सूचना का आवेदन-पत्र सम्बन्धित विभाग, संस्थान या संगठन के लोक सूचना अधिकारी अथवा सहायक लोक सूचना अधिकारी को दिया जायेगा। यदि कोई अनुरोधकर्ता आवेदन-पत्र लिखने में असमर्थ हो तो लोक सूचना अधिकारी सहायता प्रदान करके उनके मौखिक अनुरोध को लिखित रूप में दर्ज करेंगे।

नोट- आवेदन-पत्र का कोई निर्धारित प्रारूप नियत नहीं है। फिर भी आवेदन पत्र में कुछ आवश्यक जानकारी देना जरूरी है, जिससे उस पर कार्यवाही करने में सहूलियत हो।

17.8 आवेदन-पत्र में उल्लेख की जाने वाली आवश्यक बातें

सूचना प्राप्त करने के लिए आवेदन-पत्र में आने वाली आवश्यक बातें निम्नलिखित हैं-

2. अनुरोधकर्ता का नाम
3. पिता/पति का नाम
4. पत्राचार/सम्पर्क का पूरा पता

5. इच्छित सूचना का स्पष्ट विवरण
6. सम्बन्धित विभाग का नाम
7. आवेदन शुल्क जमा करने का प्रमाण
8. गरीबी रेखा से नीचे आय का प्रमाण (यदि लागू हो)
9. आवेदन पत्र जमा करने की तिथि
10. आवेदक के हस्ताक्षर या अंगूठे का निशान

नोट- सूचना क्यों चाहिए? इसका उल्लेख करना आवश्यक नहीं होता है।

17.9 सूचना प्राप्ति के लिए शुल्क

सूचना प्राप्त करने हेतु आवेदक को एक निर्धारित शुल्क देना होगा, लेकिन गरीबी रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले व्यक्ति को इसके लिए कोई शुल्क नहीं देना होगा। शुल्क दो प्रकार से लिए जा सकते हैं।

1. **आवेदन शुल्क-** सूचना प्राप्त करने हेतु दिए गए आवेदन के साथ रू0 10/- का आवेदन शुल्क भी जमा कराना होगा। आवेदन शुल्क के बगैर आवेदन-पत्र स्वीकार नहीं किया जाएगा। आवेदन-शुल्क की राशि राज्यों में एक समान नहीं है।
2. **अतिरिक्त शुल्क-** आवेदन शुल्क के अतिरिक्त आवेदक को मांगी गई सूचना के अनुसार अतरिक्त शुल्क देना होगा। इसके लिए निम्न प्रावधान किए गए हैं-
    - मांगी गई सूचना हेतु तैयार की गई सामग्री अथवा अभिलेख की छायाप्रति दिए जाने हेतु रू0 2/- प्रति पृष्ठ (ए 4 या ए 3 साइज के पृष्ठ)।
    - बड़े आकार के पृष्ठ में किसी प्रतिलिपि दिए जाने पर उसकी वास्तविक लागत।
    - अभिलेखों का निरीक्षण करने के लिए प्रथम घंटे के लिए कोई शुल्क नहीं लिया जाएगा। इसके बाद रू0 2/- प्रति 15 मिनट के हिसाब से शुल्क लिए जाएगा।
    - फ्लापी/सीडी में सूचना लेने पर रू0 50/- प्रति फ्लापी/सीडी शुल्क देना होगा।
    - छपी हुई सामग्री के रूप में सूचना लेने पर ऐसी सामग्री की निर्धारित कीमत देकर या रू0 2/- प्रति पृष्ठ के हिसाब से कीमत देकर इसकी फोटोकॉपी की प्रति प्राप्त की जा सकती है।
    - यदि मांगी गई सूचना के लिए किसी सैम्पल या मॉडल को प्राप्त करना है तो आवेदक को इन सैम्पल/मॉडल की वास्तविक कीमत देनी होगी।

नोट- गरीबी रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले आवेदक से किसी प्रकार का शुल्क नहीं लिया जाएगा। यदि कोई लोक सूचना अधिकारी निर्धारित समय सीमा के बाद सूचना उपलब्ध कराता है तो आवेदक से किसी प्रकार का अतरिक्त शुल्क नहीं लिया जाएगा।

17.10 मांगी गई सूचना की प्राप्ति की समय सीमा

सूचना के अधिकार कानून में यह स्पष्ट किया गया है कि आवेदककर्ता को एक निश्चित समय सीमा के अन्तर्गत सूचनाएं उपलब्ध हो जाएंगी। यदि इस समय सीमा के अन्तर्गत सूचनाएं प्राप्त नहीं होती हैं तो सम्बन्धित अधिकारी के विरूद्ध अपील का भी प्रावधान इस कानून में दिया गया है।

सूचना का आवेदन-पत्र प्राप्त होने पर सम्बन्धित लोक सूचना अधिकारी को जितनी जल्दी हो सूचना उपलब्ध करानी होगी। लोक सूचना अधिकारी आवेदन प्राप्त होने के 30 दिनों के अन्तर्गत आवेदक को सूचना उपलब्ध कराएगा या मांगी गई सूचना को उपलब्ध न कराये जा सकने सम्बन्धी कारणों की जानकारी देगा। आवेदक को यदि 30 दिनों के अन्तर्गत सूचनाएं प्राप्त नहीं होती हैं या लोक सूचना अधिकारी द्वारा दी गई सूचना से आवेदक संतुष्ट नहीं होता है तो वह इसके लिए विभागीय अपीलीय अधिकारी से इस सम्बन्ध में अपील कर सकता है।

आवेदक को लोक सूचना अधिकारी के निर्णय मिलने की तिथि या निर्णय मिलने की अपेक्षित तिथि (आवेदन करने की तिथि के 30 दिन के उपरान्त) से 30 दिनों के अन्तर्गत विभागीय अपीलीय अधिकारी से इस सम्बन्ध में अपील करनी होगी। विभागीय अपीली अधिकारी 30 दिनों के बाद भी अपील स्वीकार कर सकता है। विभागीय अपीलीय अधिकारी अपील प्राप्त होने के 30 से 45 दिनों के अन्तर्गत इसका निस्तारण करेगा। यदि विभागीय अपीली अधिकारी निर्धारित समय में अपील का निस्तारण नहीं करता है अथवा आवेदक विभागीय अपीलीय अधिकारी के निर्णय से संतुष्ट नहीं होता है तो वह राज्य सूचना आयोग में अपील कर सकता है। राज्य सूचना आयोग को प्रथम अपील (विभागीय अपील) के निर्णय की तिथि से 90 दिनों के अन्तर्गत अपील हेतु आवेदन देना होगा। इसके उपरान्त दिए गए आवेदन पर भी आयोग विचार कर सकता है।

17.11 सूचनाएं जो प्राप्त नहीं की जा सकती

सूचना का अधिकार अधिनियम- 2005 की धारा 8 तथा 9 में निम्न सूचनाओं का उल्लेख किया गया, जिन्हें उपलब्ध कराने के लिए विभाग, संस्थान या संगठन (लोक प्राधिकरण) की बाध्यता नहीं होगी।

1. ऐसी सूचनाएं, जिसको प्रकट करने से भारत की प्रभुता और अखण्डता, राज्य की सुरक्षा रणनीति, वैज्ञानिक या आर्थिक हित, विदेश से सम्बन्ध पर विपरीत प्रभाव पड़ता हो।
2. ऐसी सूचना जो किसी अपराध को करने के लिए उकसाती हो।
3. ऐसी सूचना जिसको सार्वजनिक करने के लिए किसी न्यायालय या अधिकरण ने रोक लगाई हो या जिसको प्रकट करने से न्यायालय की अवमानना होती हो।
4. ऐसी सूचना जिसको प्रकट करने से संसद या किसी राज्य के विधानमण्डल के विशेषाधिकार का हनन होता हो।
5. ऐसी सूचना जिसको प्रकट करने से वाणिज्यिक विश्वास, व्यापार गोपनीयता या बौद्धिक सम्पदा प्रभावित होती है और तीसरे पक्ष को नुकसान होता है। जब तक सक्षम प्राधिकारी आश्वस्त न हो जाय कि ऐसी सूचना के प्रकटन में विस्तृत लोक हित निहित है।

6. किसी व्यक्ति के वैश्वासिक नातेदारी (अगर दो व्यक्तियों के आपस में जान-पहचान है और एक व्यक्ति दूसरे व्यक्ति की व्यक्तिगत सूचना लेना चाहता है) में उपलब्ध सूचना, जब तक कि सक्षम प्राधिकारी आश्वस्त न हो जाय कि ऐसी सूचना को प्रकट करना विस्तृत लोक हित में आवश्यक है।
7. किसी विदेशी सरकार से विश्वास में प्राप्त सूचना।
8. सूचना, जिसके प्रकट करने से किसी व्यक्ति के जीवन या शारीरिक सुरक्षा के लिए खतरा हो या सूचना जिसके प्रकटन से कानून व्यवस्था या आन्तरिक सुरक्षा बनाये रखने के लिए प्रयुक्त किसी स्रोत की पहचान होती हो।
9. सूचना जिसके प्रकट करने से जांच, अन्वेषण या अपराधियों को गिरफ्तार करने या अभियोजन की क्रिया में बाधा पड़ती हो।
10. मंत्री मण्डल के कागजात, जिसमें मंत्रिपरिषद, सचिवों व अन्य अधिकारियों के विचार-विमर्श के अभिलेख हों।
11. मंत्री परिषद के निर्णय, उनके कारण तथा सामग्री जिसके आधार पर निर्णय किये गये थे, निर्णय किये जाने और विषय के पूरा होने के पश्चात जनता को उपलब्ध कराये जायेंगे (उस सामग्री को छोड़कर जो धारा 8 (1) के अन्तर्गत प्रकट नहीं की जानी है)।
12. ऐसी सूचना जो व्यक्गित सूचना से सम्बन्धित है, जिसके प्रकट करने का किसी लोक सूचना अधिकारी या अपीलीय प्राधिकारी को यह समाधान नहीं हो जाता है कि ऐसी सूचना का प्रकटन विस्तृत लोकहित में न्यायोचित है।

17.12 पंचायत स्तर पर लोक सूचना अधिकारी/सहायक लोक सूचना अधिकारी/अपील अधिकारी

उत्तराखण्ड में पंचायत के स्तर पर अलग-अलग अधिकारी लोक सूचना, सहायक लोक सूचना और अपील अधिकारी होते हैं।

1. ग्राम पंचायत स्तर पर ग्रामप्रधान लोक सूचना अधिकारी होता है, ग्राम विकास अधिकारी सहायक लोक सूचना अधिकारी होता है एवं सम्बन्धित खण्ड विकास अधिकारी अपील अधिकारी होता है।
2. विकास खण्ड स्तर पद खण्ड विकास अधिकारी लोक सूचना अधिकारी होता है एवं सी0डी0ओ0 अपील अधिकारी होता है।
3. जिला स्तर पर सी0डी0ओ0 लोक सूचना अधिकारी होता है एवं निदेशक पंचायती राज अपील अधिकारी होता है।

17.13 ग्राम पंचायत द्वारा स्वतः प्रसारित की जानी वाली सूचनाएं न्यूनतम मजदूरी दर

सूचना के अधिकार अधिनियम की धारा 4 (1) (ख) के तहत सभी लोक प्राधिकरणों द्वारा 17 मैनुअल के माध्यम से सूचनाओं को स्वयं प्रसारित किया जाना है। चूँकि पंचायतें भी लोक प्राधिकरण की श्रेणी में आती हैं, अतः सूचना के

अधिकार अधिनियम की धारा 4 (1) (ख) के अनुसार पंचायतों द्वारा भी 17 मैनुअल के माध्यम से सूचनाओं को स्वयं प्रसारित किया जाना है। जो निम्नांकित हैं-

1. संगठन की विशिष्टियां, कार्य और दायित्व- इसके अन्तर्गत निम्नांकित सूचनाओं का प्रसारण किया जाता है-
    - प्रत्येक ग्राम पंचायत का मुखिया प्रधान होता है तथा उसका सचिव ग्राम पंचायत विकास अधिकारी होता है, जो राजकीय कर्मी है और प्रधान/ग्राम पंचायत के नियंत्रण में रहकर कार्य करता है। प्रत्येक ग्राम पंचायत की एक निधि होती है, जिसका परिचालन प्रधान एंव ग्राम पंचायत सचिव के संयुक्त हस्ताक्षर से किया जाता है। विभिन्न योजनाओं से प्राप्त धनराशि जिला पंचायत राज अधिकारी द्वारा मानक के अनुसार ग्राम पंचायत को सीधे हस्तान्तरित की जाती है। ग्राम सभा की खुली बैठक में पारित प्रस्ताव/योजनाओं का कार्य ग्राम पंचायत द्वारा सम्पन्न कराये जाने का दायित्व है तथा उसका उपभोग प्रमाणपत्र सहायक विकास अधिकारी (पंचायत) के माध्यम से जिला पंचायत राज अधिकारी को प्रेषित किये जाने का दायित्व है।
    - ग्राम सभा एवं ग्राम पंचायत में अंतर।
    - वार्ड सभा सदस्यों के नाम।
    - लोक सूचना अधिकारी का नाम व पद जो कि सूचना देने के लिए बाध्य है।
    - ग्राम विकास अधिकारी का नाम।
    - ग्राम पंचायत के कार्य एवं कर्तव्य।
    - ग्राम सभा के अधिकार एवं कार्य।
    - ग्राम प्रधान के कार्य एवं अधिकार।
    - ग्राम पंचायत सदस्यों के कार्य एवं अधिकार।
    - ग्राम पंचायत विकास अधिकारी के कार्य एवं कर्तव्य।
    - लोक सूचना अधिकारी के कार्य एवं कर्तव्य।
    - ग्राम पंचायत के आर्थिक संसाधनों का विवरण।
    - जिला पंचायत सदस्य/क्षेत्र पंचायत सदस्य का नाम।
    - ग्राम पंचायत की जनसंख्या।
    - ग्राम पंचायत में बी0पी0एल0 परिवारों की संख्या।
    - ग्राम सभा की बैठकों का विवरण।

2. कर्मचारियों/अधिकारियों की शक्तियां और कर्तव्य- इसके तहत निम्नांकित सूचनाओं का प्रसारण किया जाता है-

- ग्राम प्रधान के कार्य एवं दायित्व।
- ग्राम पंचायत सदस्यों के कार्य एवं दायित्व।
- ग्राम पंचायत सचिव की शक्तियों एवं दायित्वों का विवरण, जैसे कि पंचायत के विकास से सम्बन्धित शासन द्वारा जो भी धनराशि आवंटित की जानी है उसका शत प्रतिशत उपभोग कराया जाना तथा उपभोग की सूचना उच्च अधिकारियों को उपलब्ध कराया जाना। उक्त के अतिरिक्त समय-समय पर ग्राम पंचायत की बैठक का संचालन कराना तथा जनहित की योजनाओं से सम्बन्धित जानकारियाँ ग्राम पंचायत निवासियों तक पहुँचान आदि। इतना ही नहीं शासन द्वारा प्रदत्त विभिन्न प्रकार के अभिलेखों का रखरखाव भी इन्हीं के देखरेख में किया जाता है।
- ए0एन0एम0 दाई (चिकित्सा, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण)।
- लेख पाल (भूमि प्रबन्धन समिति)।
- सेवा प्रदान करने वाले विभागीय कर्मचारियों जैसे कि स्वास्थ्य, कृषि, पशुपालन आदि की शक्तियां और दायित्वों का विवरण।
- अनुसेवक के कार्य एवं कर्तव्य।
- अधिकारियों पर पंचायत का अधिकार।
- ग्राम-पंचायत की समितियों के बारे में विवरण।

3. विनिश्चय करने की प्रक्रिया में पालन की जाने वाली प्रक्रिया, जिसमें पर्यवेक्षण और उत्तरदायित्व के माध्यम सम्मिलित हैं- इसके अन्तर्गत निर्णय प्रक्रिया में ग्राम पंचायत की भूमिका। विभिन्न योजनाओं में निर्णय लिये जाने की प्रक्रिया को प्रसारित किया जाता है।

4. कृत्यों के निर्वहन के लिए स्वयं द्वारा स्थापित मापमान- इसके अन्तर्गत ग्राम पंचायत में चल रही विभिन्न योजनाओं के बारे में जानकारी प्रसारित की जाती है।

5. अपने द्वारा या अपने नियंत्रणाधीन धारित या अपने कर्मचारियों द्वारा अपने कृत्यों के निर्वहन के लिए प्रयोग किए गये नियम, विनियम, अनुदेश, निर्देशिका और अभिलेख- इसके अन्तर्गत निम्नांकित सूचनाओं का प्रसारण किया जाता है-

- शासन द्वारा निकाले गये ग्राम सभा से सम्बन्धित शासनादेशों की कापी।
- पंचायती राज अधिनियम की कापी।
- नियमावली की कापी।

6. दस्तावेजों का प्रवर्गों(वर्गों) के अनुसार विवरण- इसके अन्तर्गत प्रसारित की जाने वाली सूचनाएं हैं-

- दस्तावेजों का विवरण।
- महालेखा परीक्षा नियंत्रक (सी0ए0जी) द्वारा पंचायतों में रखे जाने वाले 16 नवीन अभिलेखों (रूपपत्रों का विवरण) का विवरण।

7. नीति बनाने या उसके कार्यान्वयन के सम्बन्ध में जनता के सदस्यों से परामर्श के लिए या उनके प्रतिनिधित्व के लिये विद्यमान व्यवस्था के सम्बन्ध में सूचना- इसके अन्तर्गत

- ग्राम सभा की दोनों बैठकों के बारे में जानकारी प्रदान करना। निर्णय, ग्राम सभा की बैठक में लिए गये हैं या नहीं इसके बारे में विवरण देना, प्रस्ताव ग्राम सभा की बैठक में पारित हुआ है या नहीं। ग्राम सभा की आय एवं राज्य सरकार से प्राप्त अनुदान की धनराशि का व्यय भी ग्राम सभा की बैठक में अनुमोदन के उपरान्त विकास कार्य ग्राम पंचायत द्वारा सम्पन्न कराया जाता है।
- ग्राम पंचायत की बैठक की तिथि के बारे में जानकारी देना।
- अगर बीच में कोई बैठक बुलाई गई है तो उसके बारे में जानकारी देना।
- अलग-अलग योजनाओं के लिए निर्णय लेने की प्रक्रिया अलग होती है। हर योजना के लिए निर्णय लेने की प्रक्रिया को अलग से लिखना।
- ग्राम पंचायत स्तर पर गठित छः समितियों के बारे में एवं उनके सदस्यों के बारे में जानकारी देना। ये छः समितियाँ निम्न प्रकार से हैं- 1. नियोजन और विकास समिति, 2. शिक्षा समिति, 3. निर्माण कार्य समिति, 4. स्वास्थ्य एवं कल्याण समिति, 5. प्रशासनिक समिति 6. जल प्रबन्धन समिति।

8. बोर्डों, परिषदों, समितियों और अन्य निकायों का विवरण- इसके तहत प्रसारित की जाने वाली जानकारियां हैं-

- ग्राम सभा एवं ग्राम पंचायत की बैठकों के बारे में जानकारी।
- पंचायत की छः समितियों के बारे में जानकारी।
- किसी भी अन्य योजना के अन्तर्गत गठित समिति के बारे में जानकारी।
- वार्ड सदस्यों के नाम।
- क्षेत्र पंचायत सदस्य/जिला पंचायत सदस्य के नाम।
- अधिकारीगणों के नाम।

9. अधिकारी एंव कर्मचारियों की निर्देशिका।

10. प्रत्येक अधिकारी और कर्मचारी द्वारा प्राप्त मासिक पारिश्रमिक और उसके निर्धारण की पद्यति।

11. आवंटित बजट (सभी योजनाएं, व्यय प्रस्तावों तथा धन के वितरण की सूचना)। पंचायत को आवंटित बजट।

12. अनुदान, राज्य सहायता कार्यक्रमों के क्रियान्वयन की रीति, इसमें आवंटित राशि और ऐसे कार्यक्रमों के लाभार्थियों के ब्यौरे- इसके अन्तर्गत निम्नांकित सूचनाओं का प्रसारण किया जाता है-

- केन्द्र सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा दिये गये अनुदान का ब्यौरा।
- पंचायत भवन के लिए लिये गये निर्णय एवं किये गये खर्च का ब्यौरा।
- ग्राम पंचायत में प्राथमिक विद्यालय तथा उच्च प्राथमिक विद्यालय की संख्या एवं स्थान।
- ग्राम पंचायत में स्कूल जाने वाले विद्यार्थियों की संख्या।
- ग्राम पंचायत में अध्यापकों की संख्या।
- शिक्षा सम्बन्धित कार्यों पर आबंटित राशि एवं खर्च।
- ग्रामीण पेय जल योजना में आबंटित राशि, खर्च एवं विवरण।
- राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना आवंटित राशि, कार्य का विवरण, लाभान्वितों का विवरण।
- इन्दिरा आवास योजना के बारे में जानकारी।
- निराश्रित और विधवा पेंशन के बारे में जानकारी।
- पंचायती राज विभाग द्वारा आवंटित राशि एवं खर्च का ब्यौरा।
- पेंशन (वृद्धावस्था, विकलांग) ।
- छात्र वृति।

13. अनुदत्त रियायतों, अनुज्ञापत्र या प्राधिकारों के प्राप्तिकर्ताओं की स्थिति- इसके अन्तर्गत प्रसारित की जाने वाली सूचनाएं हैं-

- राज्य सरकार द्वारा पंचायतों को दी गई धनराशि का विवरण।
- पंचायतों द्वारा स्वयं कर वसूल कर अपने संसाधनों को जुटाने के प्रयास एवं उनका विवरण।
- अनुदत्त रियात का मतलब है- पंचायत द्वारा अगर किसी को कोई पट्टा आवंटित किया गया हो, कोई तालाब आवंटित किया गया है आदि।

14. इलैक्ट्रानिक रूप में सूचना के सम्बन्ध में व्यौरे, जो उसको उपलब्ध हो या उसके द्वारा धारित (रखे गए) हो।

15. सूचना अभिप्राप्त करने के लिये नागरिकों को उपलब्ध सुविधाओं की विशिष्टियां, जिनके अन्तर्गत किसी पुस्तकालय या वाचनकक्ष के यदि लोक उपयोग के लिये अनुरक्षित है, तो उसका विवरण।

16. लोक सूचना अधिकारी का नाम, पदनाम और अन्य विशेष सूचनाएं।

17. महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना: ग्राम पंचायत द्वारा स्वयं प्रसारित की जाने वाली सूचनाएं।

अभ्यास प्रश्न-

1. सूचना का अधिकार कानून लागू कब लागू हुआ?
2. सूचना सम्बन्धी अधिकार क्या है?
3. सूचनाएं प्राप्ति वाले विभाग कौन-कौन से हैं?
4. सूचनाएं देने के लिए उत्तरदायी व्यक्ति कौन होता है?
5. आम नागरिक सूचना कैसे प्राप्त कर सकता है?
6. मांगी गई सूचना की प्राप्ति की समय सीमा क्या है?
7. कौन सी सूचनाएं सूचना का अधिकार कानून के तहत् प्राप्त नहीं की जा सकती?

17.14 सारांश

पंचायतों में सूचना का अधिकार कानून पंचायतों को जनहित के कार्यों के लिए जबाबदेह बनाता है। सूचना का अधिकार कानून क्या है, और कैसे एक सामान्य व्यक्ति इस कानून के माध्यम से अपने क्षेत्र में हो रही विकास योजनाओं के बारे में सभी जानकारी ले सकता है, यह कानून उसकी सहायता करता है। इस कानून के तहत प्रत्येक पंचायत विभाग को अपने विभाग से सम्बन्धित 17 सूचनाओं का प्रसारण स्वयं ही करना होता है। इसके लिए कोई सूचना इस अधिकार के माध्यम से विभाग से लिखित रूप मांगने की आवश्यकता ही नहीं है। अपने हितों से जुड़े कार्यों और योजनाओं के सम्बन्ध में सम्पूर्ण सूचना पाना नागरिक का अधिकार है और उस मांगी गयी सूचना को सम्बन्धित लोक सूचना अधिकारी द्वारा उपलब्ध कराना उसका कर्तव्य है। इस कानून के तहत कोई भी नागरिक देश की सुरक्षा से जुड़ी सूचनाओं को और देश में सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक अस्थिरता पैदा करने वाली सूचनाओं को नहीं मांग सकता है।

सूचना का अधिकार कानून प्रशासन द्वारा जनहित के लिए किए गये कार्यों और निर्णयों बारे में जानने के किए आम जनता के पास एक सशक्त हथियार है। सूचना का अधिकार कानून प्रशासन के कार्यों में पारदर्शिता, जबाबदेही तय करता है।

17.15 शब्दावली

निस्पादन- किसी कार्य को पूरा करना, त्वरित- जल्दी, अभिशासन में सहगागिता- शासन-सत्ता में भागीदारी, अन्तत: - अन्त में, अद्ध-सरकारी- जो पूरी तरह से सरकारी न हो, विनिश्चय- निश्चय, अनुरक्षित- सुरक्षित

17.16 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. 12 अक्टुबर 2005, 2. 8.3 शीर्षक देखें, **3.** सरकारी और गैर-सरकारी विभाग, **4.** लोक सूचना अधिकारी, **5.** एक हस्त लिखित आवेदन-पत्र के माध्यम से, **6.** 30 दिन, **7.** देश की सुरक्षा और सामाजिक सद्भाव को हानि पहुँचाने वाली जानकारियां,

17.17 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. सूचना का अधिकार अधिनियम 2005।
2. सूचना का अधिकार- जानने का अधिकार , हार्क प्रसार सेवा, देहरादून।
3. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारन्टी योजना में सूचना के अधिकार का उपयोग - प्रिया, 42, तुगलकाबाद इंस्टीट्यूशनल एरिया, नई दिल्ली।
4. स्वयं प्रसारित की जाने वाली सूचना -ग्राम पंचायत हेतु मॉडल मैनुअल, हिमालयन एक्शन रिसर्च सेन्टर, देहरादून।

17.18 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. सूचना का अधिकार अधिनियम 2005।
2. सूचना का अधिकार- जानने का अधिकार , हार्क प्रसार सेवा, देहरादून।

17.19 निबन्धात्मक प्रश्न

1. सूचना के अधिकार की धारा 4 (1) ख के अन्तर्गत विभागों द्वारा स्वयं प्रसारित की जाने वाली 17 सूचनाओं को विस्तार से समझाइये।
2. सूचना के अधिकार कानून पर एक लेख लिखें।

इकाई-18 सामाजिक अंकेक्षण (Social Audit) प्रक्रिया एंव लाभ

इकाई की संरचना

18.0 प्रस्तावना
18.1 उद्देश्य
18.2 समाजिक अंकेक्षण क्या है?
18.3 समाजिक अंकेक्षण के उद्देश्य
18.4 पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण
18.5 पंचायत में सामाजिक अंकेक्षण से लाभ
18.6 सारांश
18.7 शब्दावली
18.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर
18.9 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची
18.10 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री
18.11 निबन्धात्मक प्रश्न

18.0 प्रस्तावना

पंचायतें स्वशासन की इकाईयां हैं। स्वशासन का अर्थ है, लोगों का अपना शासन। अर्थात जनसमुदाय द्वारा स्वयं के विकास के लिए स्वयं निर्णय लेना व उसे लागू करना। साथ ही निर्णयों को लागू करने के लिए स्वयं ही संसाधन जुटाना। पंचायतों की कार्य प्रणाली में पारदर्शिता लाने कार्यों के प्रति पंचायत की जवाबदेही सुनिश्चित करने व आम जन की भागीदारी बढ़ाने के लिए सामाजिक अंकेक्षण को महत्वपूर्ण माना गया है। किसी भी कार्य के सफल संचालन के लिए यह आवश्यक है कि उसमें सहभागिता, जवाबदेही व उत्तरदायित्व को बढ़ावा दिया जाये। आम जन की कार्यों के नियोजन व क्रियान्वयन में भागीदारी बढ़ने से कार्यों के संचालन के दौरान होने वाले अनियमितताओं को कम किया जा सकता है।

18.1 उद्देश्य

इस इकाई का अध्ययन करने के उपरान्त आप-

- सामाजिक अंकेक्षण क्या है और उसके क्या उद्देश्य हैं, इस सम्बन्ध में जान पायेंगे।
- पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण की आवश्यकता और इसके लाभ के बारे में जान पायेंगे।

18.2 समाजिक अंकेक्षण क्या है?

पिछले कुछ वर्षों से सामुदायिक सहभागिता के साथ-साथ समुदाय द्वारा कार्यों की निगरानी व मूल्यांकन पर अत्यधिक जोर दिया जा रहा है। समाजिक अंकेक्षण को 'Social Audit' भी कहा जाता है। समाजिक अंकेक्षण, किसी भी कार्य के प्रति लोगों में पारदर्शिता लाने की एक प्रक्रिया है। इस प्रक्रिया के दौरान किसी भी विकास कार्य का आंकलन तथा जनसमुदाय के सन्दर्भ में उसकी उपयोगिता/लाभ का विश्लेषण किया जाता है। सामाजिक अंकेक्षण के माध्यम से किसी भी कार्य में पारदर्शिता को बढ़ाया जा सकता है। अर्थात उस कार्य में होने वाले आय-व्यय कार्य संचालन की प्रक्रिया व उसको प्राप्त होने वाले लाभों की सबको जानकारी हो। सामाजिक अंकेक्षण कार्यदायी संस्था की अपने कार्यों के प्रति जवाबदेही हेतु संवेदनशील बनाने की प्रक्रिया भी है। यह एक प्रशासनिक व कानूनी प्रक्रिया है, जो स्थानीय समाज में रहने वाले लोगों के द्वारा पूर्ण की जाती है। पंचायतों में आम लोगों की सहभागिता बढ़ाने व उनमें अपने कर्तव्यों के प्रति जिम्मेदारी सुनिश्चित करने के लिए सामाजिक अंकेक्षण की प्रक्रिया को प्रोत्साहित किया जा रहा है।

18.3 समाजिक अंकेक्षण के उद्देश्य

समाजिक अंकेक्षण की प्रक्रिया को नियमित करने के पीछे कई उद्देश्य हैं। इसके पहले उद्देश्य के अनुसार, सामाजिक अंकेक्षण की प्रक्रिया किसी भी कार्य नीति के उचित संचालन व क्रियान्वयन में आम लोगों की भागीदारी व जवाबदेही को सुनिश्चित करती है। इसके द्वारा स्थानीय विकास हेतु संचालित विभिन्न कार्यक्रमों के लिए वित्तीय व भौतिक संसाधनों की उपलब्धता व उपयोगिता का आंकलन आसानी से हो जाता है। समाज के वंचित व उपेक्षित वर्गों का क्षमता विकास (Capacity Building) कर उनकी विकास प्रक्रिया के नियोजन व क्रियान्वयन में सक्रिय व मजबूत भागीदारी को भी इसके द्वारा सुनिश्चित किया जा सकता है। यह प्रक्रिया जनसमुदाय के अन्दर अपने क्षेत्र में हो रहे किसी भी विकास कार्य में रूचि उत्पन्न करती है व उसके सफल संचालन हेतु नागरिकों की जिम्मेदारी भी सुनिश्चित करती है।

सामाजिक अंकेक्षण इसलिए आवश्यक है, ताकि किसी भी स्थान पर क्रियान्वित किये जा रहे किसी भी कार्य की जानकारी इसके माध्यम से प्राप्त की जा सकती है। इस प्रक्रिया द्वारा यह भी जांचा जा सकता है कि विभिन्न विकास कार्यक्रमों में कितना पैसा व्यय हो रहा है व कैसे व्यय किया जा रहा है? कार्यों के संचालन व उचित सम्पादन हेतु जनसमुदाय की प्रतिक्रिया व सुझाव भी सामाजिक अंकेक्षण द्वारा प्राप्त होते हैं, जिससे कार्यों के क्रियान्वयन में सुधार किये जा सकते हैं।

18.4 पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण

पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण ग्राम सभा की बैठकों के माध्यम से किया जा सकता है। बैठक का आयोजन पंचायत द्वारा किया जाना चाहिये, लेकिन अध्यक्षता ऐसे गणमान्य व्यक्ति द्वारा करवायी जाए, जिसका कार्यदायी संस्था से सीधे तौर पर जुड़ाव न हो। समय व स्थान सुनिश्चित कर उसका पूर्ण तरह से प्रचार प्रसार किया जाना चाहिये, ताकि समस्त जनसमुदाय को इस बैठक की सूचना मिल सके। बैठक से पूर्व पंचायत द्वारा चलाये जा रहे समस्त विकास

कार्यक्रमों या विशेष कार्यक्रम, जैसे- ग्रामीण रोजगार गारण्टी योजना से सम्बन्धित समस्त दस्तावेजों को एकल कर उनकी जांच कर लेनी चाहिए। सामाजिक अंकेक्षण हेतु समिति का गठन किया जाना चाहिये जिसमें पंचायत, ग्राम सभा, सामुदायिक, सामाजिक संगठन व शासन के प्रतिनिधि शामिल हों। यही समिति दस्तावेजों का अध्ययन करेगी। कार्यदायी संस्था के लिए आवश्यक है कि वह अपने समस्त दस्तावेजों को व्यवस्थित रखे, ताकि सामाजिक अंकेक्षण के दौरान अगर किसी दस्वातेज को लोगों द्वारा मांगा जाता है तो वह समय पर उपलब्ध हो सके। इसके साथ ही दस्तावेजों के महत्वपूर्ण अंशों की प्रति सार्वजनिक सूचना पटल पर लगायी जानी चाहिये, ताकि लोग अगर बैठक से पूर्व उन दस्तावेजों की जानकारी लेना चाहें तो वे आसानी से उपलब्ध हो सके। सामाजिक अंकेक्षण समिति को सामाजिक अंकेक्षण हेतु उनके कार्यों की सूची पहले से तैयार कर लेनी चाहिये, जिनकी चर्चा बैठक में होनी है।

बैठक के दौरान जिस भी विकास कार्यक्रम के लिए सामाजिक अंकेक्षण किया जा रहा है, उससे सम्बन्धित दस्तावेजों की जानकारी सामाजिक अंकेक्षण समिति का सदस्य या उपस्थित लोगों में से कोई भी जानकारी व्यक्ति द्वारा पढ़कर सुनाई जा सकती है। लेकिन इस बात का ध्यान रखना होगा कि वह व्यक्ति किसी भी प्रकार से उस कार्यक्रम से जुड़ा न हो। सामाजिक अंकेक्षण हेतु विकास खण्ड जनपद तथा राज्य स्तर के अधिकारी उपस्थित होते हैं, तो अच्छा रहेगा, क्योंकि इनकी उपस्थिति से कई नीतिगत निर्णय भी बैठक में लिये जा सकते हैं। साथ ही अंकेक्षण के दौरान अगर कोई विवाद या तनाव किसी विषय पर होता है तो उसको कम करने में उनकी मदद भी मिलेगी।

इस पूर्व प्रक्रिया की कार्यवाही को लिखना आवश्यक होता है। इस हेतु एक अलग रजिस्टर बनाया जा सकता है। कार्यवाही लिखने के पश्चात अंकेक्षण में उपस्थित समस्त लोगों के उसमें हस्ताक्षर, अंगूठे के निशान होने आवश्यक हैं। कार्यवाही लिखने की जिम्मेदारी ऐसे व्यक्ति को सौंपी जानी चाहिये, जिसका कार्यकारी संस्था से सीधा जुड़ाव न हो। अंकेक्षण प्रक्रिया के दौरान जो निर्णय लिये जायें उस पर दानों पक्षों की सहमति हो। कोई भी निर्णय लेते समय दोनों पक्षों को अपनी-अपनी बात रखने का पूरा मौका दिया जाना चाहिये। बहुमत के आधार पर भी निर्णय के दौरान पायी गई अनियमितताओं के खिलाफ समुचित कार्यवाही करने हेतु भी प्रस्ताव पारित किया जाना चाहिये।

सामाजिक अंकेक्षण की प्रक्रिया केवल बैठक के समाप्त होने पर ही समाप्त नहीं हो जाती, अपितु बैठक के बाद उसका निरन्तर फोलोअप (अनुश्रवण) करना अंकेक्षण समिति को कार्य है। यह चरण सामाजिक अंकेक्षण का महत्वपूर्ण चरण है। अंकेक्षण के दौरान पायी गई कमियों, अनियमितताओं, समस्याओं पर पंचायत की बैठक में चर्चा आवश्य होनी चाहिये। पंचायत को ऐसी व्यवस्था लागू करनी चाहिये, ताकि भविष्य में ऐसी त्रुटियां न हों।

18.5 पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण प्रक्रिया से लाभ

सामाजिक अंकेक्षण प्रक्रिया से पंचायत द्वारा जो भी विकास कार्य संचालित किये जा रहे हैं, उनके क्रियान्वय में आम लोगों की भागीदारी सुनिश्चित होगी व पंचायत को अपनी जिम्मेदारियों व उत्तरदायित्वों के प्रति जागरुकता आयेगी व पंचायत और अधिक सक्रियता से समाज के विकास हेतु कार्य करेगी। पंचायत में चल रहे विभिन्न विकास कार्यक्रमों के आय-व्यय के बारे में आम लोगों को जानकारी मिलेगी, जिससे विकास कार्यों के धन का सदुपयोग बढ़ेगा व पंचायत के कार्यां में पारदर्शिता बढ़ेगी और पंचायतें स्थानीय स्वशासन की वास्ततिक इकाई के रूप में कार्य कर सकेंगी। पारदर्शिता व जवाबदेही बढ़ने से विकास कार्यक्रमों का संचालन सही प्रकार से हो सकेगा व उन कार्क्रमों का

सही लाभ आम जनता तक पहुँच पायेगा साथ ही आमजन का पंचायतों में विश्वास बढ़ेगा व पंचायतें मजबूत होंगी। अंकेक्षण की इस प्रक्रिया से योजनाओं के क्रियान्वयन को बेहतर बनाने हेतु जनसमुदाय के सुझाव भी प्राप्त हो सकेंगे। इससे आमजन की अभिशासन में भागीदारी सुनिश्चित होगी और लोकतन्त्र भी मजबूत होगा। उपरोक्त बिन्दुओं को ध्यान में रखते हुए अगर सामाजिक अंकेक्षण की प्रक्रिया हर सतर पर लागू होती है तो समय, धन व क्षमताओं का सदुपयोग होगा और विकास कार्यक्रमों का वास्तविक लाभ जनता हो प्राप्त होगा। सामाजिक अनुश्रवण के अर्न्तगत किस प्रकार की प्रक्रिया चलाई जाती है, उसे समझाने के लिए महात्मा गाँधी राष्ट्रीय रोजगार गारन्टी योजना के अर्न्तगत सामाजिक अनुश्रवण का उदाहरण यहाँ पर दिया जा रहा है।

अभ्यास प्रश्न-

1. सामाजिक अंकेक्षण क्या है?
2. सामाजिक अंकेक्षण के उद्देश्य बतलाइये।
3. पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण कैसे किया जा सकता है?
4. पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण प्रक्रिया से क्या लाभ है?

18.6 सारांश

किसी भी विभाग द्वारा किए गये विकास और जनहित के कार्यों की गुणवत्ता और पारदर्शिता को मापने और आमजन को विकास कार्यों की लागत के विषय में बताने के लिए सामाजिक अंकेक्षण एक उचित प्रक्रिया है। पंचायत द्वारा क्षेत्र के विकास और जनहित के कार्यों के सम्बन्ध में आमजन को जानकारी देने और लोगों में विश्वास बढाने के लिए सामाजिक अंकेक्षण एक उचित माध्यम है। सामाजिक अंकेक्षण के द्वारा पंचायतें जो कार्य कर रही हैं, उन कार्यों के लिए आम जनता को विश्वास में लेने और कार्यों में पारदर्शिता रखने के लिए पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण अति आवश्यक है।

18.7 शब्दावली

आम जन- सामान्य लोग, वंचित- आवश्यकताओं से दूर, अनुश्रवण- लगातार निगरानी करना या निगरानी में रखना

18.8 अभ्यास प्रश्नों के उत्तर

1. समाजिक अंकेक्षण, किसी भी कार्य के प्रति लोगों में पारदर्शिता लाने की एक प्रक्रिया है। **2.** 9.3 शीर्षक देखें, **3.** पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण ग्राम सभा की बैठकों के माध्यम से किया जा सकता है, **4.** सामाजिक अंकेक्षण से पंचायतों में अपने कार्यों के लिए जिम्मेदारियों व उत्तरदायित्वों के प्रति जागरुकता आयेगी।

18.9 सन्दर्भ ग्रन्थ सूची

1. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अर्न्तगत सामाजिक अंकेक्षण तथा ग्राम सभा की भूमिका, मैनूवल, 2008, प्रिया, नई दिल्ली।

18.10 सहायक/उपयोगी पाठ्य सामग्री

1. राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अन्तर्गत सामाजिक अंकेक्षण तथा ग्राम सभा की भूमिका, मैनूवल, 2008, प्रिया, नई दिल्ली।

18.11 निबन्धात्मक प्रश्न

1. पंचायतों के लिए सामाजिक अंकेक्षण की आवश्यकता पर एक लेख लिखें।
2. सामाजिक अंकेक्षण क्या है? पंचायतों में सामाजिक अंकेक्षण की प्रक्रिया और इसके लाभ पर चर्चा करें।